



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555823_0052

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

La
Conciliation Internationale
Principes et Applications

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le jeudi 12 Juin 1930, à 14 heures

PAR

Arnold LE GOUZ de SAINT SEINE

Président : M. G. de LAPRADELLE,

Suffragants ... { MM. BASDEVANT { *Professeurs*
LE FUR. }

PARIS

Librairie Arthur ROUSSEAU

ROUSSEAU ET C^{ie}

ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1930

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés pour tous pays



INTRODUCTION

Il existe actuellement, outre les négociations diplomatiques, cinq moyens principaux de résoudre les conflits internationaux : l'arbitrage, le règlement judiciaire, la médiation, la procédure spéciale devant la S. D. N. et le recours à une Commission d'enquête et de conciliation.

Des trois derniers, la médiation, dans sa forme ancienne, n'est plus guère employée. La procédure devant la S. D. N. (examen par le Conseil) et surtout le recours à une Commission d'enquête et de conciliation relève d'une méthode voisine de la médiation, mais comportant des éléments nouveaux, et que l'on appelle la conciliation.

Ces mots : arbitrage, règlement judiciaire, conciliation, ont été souvent employés avec des significations assez variables. Ces incertitudes de vocabulaire, compréhensibles à une époque d'évolution du droit international, seraient actuellement une gêne, alors que des institutions établies apportent, par la pratique, tous les éléments de précision. Il ne sera pas inutile, au début de cette étude, d'essayer de définir ces termes.

Sur le sens d' « arbitrage » et de « règlement judiciaire » l'accord est unanime : « arbitrage » s'entend seulement du procédé technique d'arbitrage, c'est-à-dire de l'acte par lequel, selon la Convention de La Haye de 1899, deux Etats chargent des juges de leur choix de mettre fin à un litige qui les sépare en rendant une sentence basée sur le respect du droit et qu'ils s'engagent d'avance à exécuter de bonne foi. Le règlement judiciaire se dit du procès et de sa conclusion devant une Cour de justice. Il se termine comme l'arbitrage par une décision obligatoire, mais il en diffère en bien des points : Dans le règlement judiciaire, les juges ne sont pas nommés par les parties ; celles-ci ne peuvent fixer au tribunal des règles ou des principes suivant lesquels le différend doit être jugé ; enfin le règlement judiciaire, en principe, devrait avoir lieu à la demande d'une seule des parties. En fait, la seule Cour de justice existante : la Cour permanente de justice internationale, n'a, sauf exception, qu'une compétence facultative, c'est-à-dire qu'elle ne peut être saisie que par l'accord des parties. C'est en cela qu'elle n'est point une institution judiciaire parfaite et qu'elle se rapproche d'un tribunal d'arbitrage. Une véritable Cour de justice devrait également posséder les moyens de faire exécuter ses décisions.

La distinction entre « arbitrage » et « règlement judiciaire » n'a pas toujours été très nette. Quelque-

fois le mot « arbitrage » a été pris dans un sens très général comprenant le règlement judiciaire, plus souvent ce fut le terme « règlement judiciaire » que l'on étendit à l'arbitrage. L'une des raisons en fut la rédaction du Pacte. Avant les amendements nécessités par l'établissement de la Cour permanente de justice internationale, le Pacte n'offrait aux membres de la Société que deux alternatives : « la procédure de l'arbitrage » et « l'examen du Conseil ». En 1920, le Comité consultatif des juristes estima avec raison que l'expression « arbitrage » devait être interprétée comme signifiant règlement judiciaire international. Cependant, en 1924, on ajoutait, dans le texte du Pacte, le terme règlement judiciaire à celui d' « arbitrage ». Par exemple, dans l'article 12 : « ...ils le soumettront, soit à la procédure d'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil ». Dès lors, « arbitrage » reprenait son véritable sens, de même que « règlement judiciaire » était lui-même pris au sens strict.

A l'inverse, les auteurs ont souvent employé le terme « règlement judiciaire » dans un sens large. Cette acception est d'ailleurs juste, car l'arbitrage est une forme de règlement judiciaire. Néanmoins, il est préférable de ne l'employer qu'à l'occasion du règlement par la Cour de justice, et c'est ce que font les traités d'arbitrage ou de règlement judiciaire qui, tous,

emploient ces deux termes dans leur sens restreint.

Le terme « conciliation » a donné lieu également à diverses interprétations. Avant la guerre, ce que nous appelons aujourd'hui la conciliation n'existait pas. Il y avait la médiation ; les Commissions d'enquête prévues par certains traités (traités Bryan) avaient bien un rôle de conciliation en même temps que d'enquête, mais ce caractère était trop particulier. Le mot conciliation n'était pas usité ou l'était dans un sens très général. C'est de la même manière que, depuis la guerre, l'ont employé certains auteurs, notamment M. Philip Marshall Brown qui en fit justement le titre d'une série de conférences prononcées à l'Académie de La Haye en 1924¹. L'auteur entend par ce vocable l'ensemble des moyens de régler les différends. Cependant, presque tous les projets de Société des Nations élaborés pendant la guerre prévoyaient un organe de conciliation (quelquefois appelé de médiation) à côté d'une Cour de justice. Ces Conseils de conciliation avaient pour attribution le règlement — généralement amiable et sans effet obligatoire — des litiges d'ordre politique (conciliation sens strict). Ces projets ont contribué grandement à répandre l'idée de conciliation et à la préciser, bien que la seule application que l'on puisse trouver de leur théorie à ce sujet est le rôle conciliateur du Conseil de la Société des Nations. Depuis,

1. Publiées en volume, *La Conciliation internationale*. Paris, Pédone, 1925.

divers projets d'amendements au Pacte, les études qu'ils ont provoquées au sein de la Société des Nations, enfin l'institution, par traités, de Commissions de conciliation ont donné au terme de conciliation une signification bien définie.

M. Mandelstam, dans un cours professé à l'Académie de droit international de La Haye en 1926, dont le titre était *la Conciliation internationale*¹, emploie, semble-t-il, cette expression dans le sens restreint. M. Efremoff fit à la même Académie un cours qui portait le même titre², pris dans le même sens.

Malgré les précisions désormais acquises, le terme de conciliation se définirait de façon un peu différente, selon que l'on veut parler de la méthode conciliatrice, au point de vue général, ou plus spécialement des méthodes adoptées dans les traités de conciliation. On peut dire cependant que la conciliation est un mode de règlement dans lequel le règlement est confié à un organe, d'ordinaire spécialement désigné à cet effet, qui, après avoir élucidé les questions litigieuses par enquête ou autrement, s'efforcera de concilier les parties et proposera une solution. Les conclusions de l'organe de conciliation ne sont pas obligatoires.

En pratique — à part la conciliation par le Conseil de la Société des Nations — l'organe conciliateur est

1. Une partie cours a été publiée dans le *Recueil des Cours de l'Académie de droit international* sous le titre : *La Conciliation internationale d'après le Pacte et la jurisprudence du Conseil de la Société des Nations*, 1926, IV, t. XIV.

2. Efremoff, *La conciliation internationale*. Académie de Droit International, 1927, III, t. 18.

une commission dite de conciliation, dont la constitution est prévue par un traité spécial.

En règle générale, la conciliation ne s'applique qu'aux litiges non-juridiques. Souvent, pourtant, les litiges juridiques peuvent ou doivent lui être soumis, mais seulement à titre préalable à la procédure arbitrale ou judiciaire.

Enfin, la Commission de conciliation — de même que le Conseil de la Société des Nations — peut être saisie, sauf cas spéciaux, par une seule des parties.

La délimitation que l'on vient de faire des différents termes qui expriment les règlements pacifiques des conflits serait une opération bien incomplète si l'on n'y ajoutait quelques notions sur les institutions auxquelles ils se rapportent.

Le caractère principal de l'arbitrage — ainsi que du règlement judiciaire — est de comporter une solution obligatoire. Les parties se sont engagées, dans la convention qu'elles ont signée, à accepter la décision des arbitres. L'arbitrage aboutit donc, d'une façon certaine, à un règlement définitif du différend. Pendant longtemps, la seule forme d'arbitrage connue a été celle de l'arbitrage facultatif. Lorsque le conflit était né, les Etats décidaient de recourir à l'arbitrage et dans ce but signaient une convention, appelée compromis, dans laquelle ils précisaient l'objet du litige, désignaient les arbitres, etc. Mais, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, à mesure que l'arbitrage recevait de plus

nombreuses applications, les Etats sentirent le besoin de laisser moins de place à l'imprévu, de s'engager d'avance, les uns vis-à-vis des autres, à recourir à ce mode de règlement lorsque des conflits viendraient à naître entre eux. C'est ce que l'on a appelé l'arbitrage obligatoire. L'accord des parties, nécessaire pour aller devant les arbitres, est antérieur au conflit, de sorte qu'à la naissance de celui-ci les parties sont tenues de le soumettre au tribunal.

Le règlement judiciaire est en principe — et devait être en pratique — un pas de plus vers la justice obligatoire. Il devrait comporter le caractère obligatoire appliqué, non plus seulement à la décision du tribunal, mais aussi à l'ouverture du recours.

A l'autre pôle se trouve une solution pacifique tout à fait différente : la médiation. C'est, d'après la définition courante, l'acte d'un Etat qui intervient amicalement dans un différend entre deux autres Etats, en vue de le terminer par un arrangement amiable. Le médiateur est, selon l'expression des juristes, un amiable compositeur. La Convention de La Haye de 1899 l'a ainsi défini dans son article 4 : « Le rôle du médiateur consiste à concilier les prétentions opposées et à apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits entre les Etats en conflit. » La médiation, malgré le caractère facultatif de la proposition à laquelle elle aboutit, n'a pas échappé au mouvement qui tendait à rendre obligatoire le recours aux procédures paci-

ques. Les Etats se sont engagés d'avance à y recourir en cas de conflit. Des Etats tiers se sont engagés à proposer leur médiation. C'est ce qu'on a appelé la médiation obligatoire. Mais la médiation gardait, en général, un caractère facultatif, occasionnel et, bien qu'elle puisse toujours être employée, elle semble avoir laissé la place, ces dernières années, à des institutions plus réglementées

S'il est vrai que la conciliation dérive de la médiation, qu'elle est, pour ainsi dire, sa forme moderne, on ne trouve pas cependant de forme intermédiaire entre ces deux systèmes, ni même de lien très visible. Il semble plutôt qu'il y ait une solution de continuité, la médiation cessant brusquement d'être employée. Cependant, vers 1899, un moyen, non de résoudre les conflits, mais de faciliter leur solution, accaparait l'attention du monde international. C'était le recours à une Commission internationale d'enquête. Le moyen avait un champ d'application assez restreint, il ne fonctionnait que dans un cas particulier : le cas où le conflit portait sur un point de fait. L'enquête avait pour but d'éclaircir ce fait générateur de conflit. On voit de suite — et de nombreux auteurs qui parlent des Conférences de La Haye comme d'une première manifestation de la conciliation ne l'ont pas assez remarqué — que la Commission internationale d'enquête n'est point un organisme de conciliation, ni même une tentative dans ce sens. Son but n'est nulle-

ment de concilier les parties, il est simplement, par l'éclaircissement du fait litigieux, d'en faciliter la solution de ces enquêtes a-t-elle un rapport si direct avec tition. Pourquoi alors en parler ici ? Comment l'institution est consacrée, la passer sous silence ? C'est le développement de la conciliation qu'on ne peut, dans une étude qui lui pement et l'évolution de cette institution qui le montreront. Le procédé de l'enquête sera trouvé bon, il sera adopté avec plus ou moins de modifications dans des traités particuliers et, par un mouvement naturel, certains de ces traités essaieront, non plus seulement d'éclaircir le fait, mais de réconcilier les adversaires. Et ce soin sera confié à la Commission d'enquête elle-même dont les interventions avaient été souvent heureuses. C'est à ce moment que la conciliation apparaît.

Sa véritable origine se trouve au point de jonction du vieux procédé de médiation avec la nouvelle méthode d'enquête. La médiation existait depuis très longtemps, on peut dire depuis toujours. Mais il y a une mode dans les relations internationales comme ailleurs. Au commencement du ^{xx}e siècle, les Conférences de La Haye avaient mis à l'ordre du jour le nouveau procédé des Commissions d'enquête. La médiation, que de nouveaux procédés ne remplaçaient pas et dont l'emploi était toujours nécessaire, s'infiltra dans la méthode de l'enquête. L'enquête cependant gardait le même organe. A l'enquête sur les faits allait se mêler une sorte de médiation collective. C'est ce qu'on appela la conciliation.

Cette union de la médiation et de l'enquête ne s'est pas faite brusquement, cependant, on peut en fixer la date aux traités Bryan (1913).

Depuis cette époque, la conciliation considérée comme une nouvelle forme de la médiation et l'enquête proprement dite ont marché de pair, dans une très intime union. Mais, tandis que la conciliation ne tenait d'abord que peu de place à côté de l'enquête, elle l'a depuis englobée sous son vocable et l'enquête n'est plus guère qu'un procédé d'instruction. Il est d'ailleurs probable que la conciliation ne rejettera jamais ce procédé, l'instruction étant toujours nécessaire à la solution des conflits aussi bien par la méthode judiciaire que par la méthode conciliatoire.

CHAPITRE I

LA CONCILIATION AVANT LA S. D. N.

SECTION I. — LES COMMISSIONS INTERNATIONALES D'ENQUÊTE

On n'entrera pas ici dans le détail des origines des deux Conférences de La Haye et des délibérations qui y eurent lieu, ni des conventions qui en résultèrent. Ces choses sont trop connues, et d'ailleurs les Conventions de La Haye ne nous intéressent qu'en ce qui concerne la création des Commissions d'enquêtes internationales, et ces Commissions elles-mêmes, que dans leur rapport avec la conciliation.

On sait que l'idée première de l'empereur de Russie, qui prit l'initiative de réunir la première Conférence, fut d'arrêter, par l'accord des grandes puissances, la « course aux armements ». Il est curieux de constater à ce propos que les deux termes « réduction des armements », et « sécurité » que la S. D. N. a peu à peu été amenée à joindre, — avant qu'elle n'y ajoutât, en 1924 le troisième terme « arbitrage », — sont déjà inscrits l'un et l'autre dans la première circulaire de

l'empereur aux représentants des puissances accréditées à Saint-Pétersbourg (24 août 1898). L'empereur, y était-il dit, estimait le moment favorable « à la recherche, dans les voies d'une discussion internationale, des moyens les plus efficaces d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une paix réelle et durable et de mettre un terme aux développements des armements actuels. » L'arbitrage vint naturellement se joindre aux deux premiers termes dans les délibérations de la Conférence, et prit sa place parmi les moyens pacifiques de résoudre les conflits.

Les buts principaux de la Conférence ne purent être atteints. On s'en aperçut bientôt et la Conférence reporta son activité sur les buts secondaires.

Les deux objectifs principaux de la Conférence de 1899 étaient la réduction des armements et la solution pacifique des litiges internationaux. Dès les premiers débats, les délégués durent s'avouer que le premier but visé était impossible à atteindre. Non seulement on ne trouva aucun moyen de réduire les armements, mais même de les limiter. Le problème insoluble — que la Conférence de 1907 essaiera sans plus de succès de résoudre — fut abandonné et l'on se mit à l'étude de l'autre question : les solutions pacifiques. Il était là-dessus plus facile d'arriver à un accord. Les engagements pris peuvent être moins catégoriques, leurs réalisations sont plus lointaines.

Dès le début, on inscrivit l'engagement des puissances

ces contractantes, de recourir, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation (art. 2). Cette promesse n'est qu'une affirmation de principe. Il suffit d'en prendre acte et de chercher plus loin des engagements plus précis :

ART. 8. — « Les puissances signataires sont d'accord pour recommander l'application dans les circonstances qui le permettent d'une médiation spéciale sous le forme suivante. En cas de différend grave compromettant la paix, les Etats en conflit choisissent respectivement une puissance à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapport direct avec la puissance choisie d'autre part, à l'effet de prévenir la rupture des relations pacifiques. Pendant la durée de ce mandat, dont le terme, sauf stipulation contraire, ne peut excéder trente jours, les Etats en litige cessent tout rapport direct au sujet du conflit, lequel est considéré comme déferé exclusivement aux puissances médiatrices. Celles-ci doivent appliquer tous leurs efforts à régler le différend. En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces puissances demeurent chargées de la mission commune de profiter de toute occasion de rétablir la paix. »

Cette médiation est, plus que la médiation ordinaire, d'une application difficile. En effet, un Etat hésitera à abandonner complètement le sort de ses intérêts entre les mains d'une autre puissance. Outre qu'il ne serait point certain que cette puissance défende habi-

lement sa cause, ce serait admettre l'ingestion dans ses propres affaires d'une puissance étrangère qui n'aurait pas pour cela l'excuse de jouer le rôle respectable de médiateur, mais plutôt celui d'avocat. Enfin, il ne serait pas sans danger, même au point de vue général, de la bonne entente entre les nations, qu'à un conflit qui met en cause deux de celles-ci, deux autres soient aussitôt mêlées. Assurément, la médiation ordinaire exige bien aussi des États qui y ont recours, une sorte d'abdication provisoire, mais beaucoup moins complète, car les parties vont directement devant le médiateur et lui exposent d'elles-mêmes leurs points de vue. De plus, les propositions d'un médiateur unique seront sans doute plus facilement acceptées que celles qui émaneraient des compromis et des discussions d'une réunion de négociateurs appartenant à deux États différents. D'ailleurs, ce procédé a si peu tenté les gouvernements qu'il n'a jamais été employé.

En ce qui concerne l'arbitrage, la Conférence arriva à un résultat plus effectif. Elle établit la Cour permanente d'arbitrage, institution destinée simplement à faciliter le recours à ce mode de règlement. Pour cela, une liste de personnalités est dressée, sur laquelle les États en conflit peuvent choisir leurs arbitres ; certaine procédure est recommandée. Simple facilité, en effet, donnée aux États désireux de recourir à l'arbitrage, mais dont l'absence n'aurait sans doute jamais

géné ceux d'entre eux qui eussent voulu y recourir. M. Pillet remarque même que les litiges soumis à l'arbitrage pendant cette période se classent tous dans des catégories de différends, qui, de tous temps, ont été soumis à l'arbitrage. La Convention ne supprime d'ailleurs pas la nécessité d'un compromis préalable, et c'est pourtant cette suppression qui eût été un progrès réel, le premier pas vers l'arbitrage obligatoire.

La deuxième Conférence espérait pouvoir consacrer par un traité universel, le progrès réalisé depuis 1899 en théorie et en pratique par l'idée d'arbitrage ; mais à cette époque, le principe de la souveraineté des Etats était tellement fort que tout ce qui paraissait lui porter atteinte était immédiatement rejeté. Les Etats du sud de l'Amérique proposèrent d'admettre que les Etats avaient le devoir d'accepter un règlement pacifique de leurs différends. Cette proposition ne fut même pas discutée.

Cependant, les Conférences de La Haye allaient se montrer réellement créatrices dans l'invention d'un nouveau procédé : les Commissions internationales d'enquête. Elles furent instituées à la première Conférence et le chapitre qui leur était consacré fut considérablement développé par la seconde. L'initiative de cette création revient à M. de Martens, délégué de la Russie. De nombreux différends ont pour point de départ un incident matériel que chacun des Etat en

litige relate à sa manière. C'est pour éviter que de semblables litiges ne dégènèrent en conflit armé que les Commissions ont été instituées. Leur but est d'éclaircir un fait obscur, de gagner du temps, de laisser les esprits se calmer en même temps que l'on renseignera l'opinion.

La délégation russe avait proposé que l'institution d'une Commission internationale d'enquête fût obligatoire en cas de conflit (en réservant naturellement les cas où l'honneur et les intérêts vitaux sont engagés). Mais cela ne fut pas accepté, par suite de l'opposition des puissances, basée sur l'inaliénabilité de la souveraineté de l'Etat. De plus, les états balkaniques craignaient que cette enquête obligatoire ne devienne un moyen d'intervention aux mains des grandes puissances.

La réunion d'une Commission d'enquête reste donc facultative. « Dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de faits, les puissances signataires jugent utile que les parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent, en tant que les circonstances le permettront, une Commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait. » (art. 9, 1899).

En 1907, les puissances voulurent renforcer le Con-

seil et ajoutèrent un épithète ; le texte porta désormais : « Utile et désirable. »

L'institution de la Commission est même doublement facultative, car il ne peut en être question lorsque le litige touche à l'honneur ou aux « intérêts essentiels ». Or, ce sont là des termes très extensibles. Il n'y a donc presque pas de conflits pour lesquels un Etat de mauvaise volonté ne puisse invoquer l'une de ces deux exceptions.

La Conférence de 1899 avait réglé de façon très sommaire la procédure. La Convention établie alors déclarait que les Commissions seraient formées, sauf stipulation contraire, de la manière dont la même convention réglait la formation des tribunaux arbitraux. Quant à la procédure proprement dite, la Convention était très peu explicite.

La Conférence de 1907 encouragée par le succès de la nouvelle institution (qui avait été employée en 1904 au sujet de l'incident du Doggerbank), en même temps que l'expérience lui avait montré l'insuffisance de la procédure prévue, ajouta à cette procédure de nombreuses règles. Cependant celles-ci, comme précédemment, ne sont applicables qu'à défaut de règles convenues entre les parties. La convention de 1899 ne consacre que six articles aux Commissions internationales d'enquête. Celle de 1907 en consacre dix-huit au même sujet. La nouvelle convention détermine le siège de la Commission, la langue employée, les

règles à suivre pour l'information, la comparution des témoins et leur interrogatoire. La nomination même des membres de la Commission est précisée, les commissaires doivent être choisis sur la liste des membres de la Cour permanente d'arbitrage (art. 12), ce qui n'est pas forcément un avantage car, pour une enquête sur un fait, il est souvent préférable de nommer des techniciens comme on le fit en 1904 et comme les traités de conciliation signés après la guerre permettent généralement de le faire.

Voici ce que dit l'article 12 (1907) : La Commission se composera de cinq membres, choisis sur la liste des membres de la Cour permanente. Chaque puissance nomme deux commissaires, mais dont un seul peut avoir été présenté par elle à l'élection des membres de la Cour permanente d'arbitrage. Les quatre commissaires ainsi désignés en choisissent un cinquième qui fera fonction de président. Ce système sera couramment adopté pendant de longues années tant pour les Commissions internationales d'enquête que pour les Commissions de conciliation.

La Commission est constituée et saisie en même temps par la convention d'enquête.

Le rapport est délibéré en secret et adopté à la majorité des voix. Les parties ont une entière liberté quant à la suite qu'elles entendent y donner.

Les caractères de l'institution qui vient d'être analysée sont donc les suivants :

Tout d'abord c'est une enquête. Il y a avec la médiation et les bons offices d'une part, d'autre part avec l'arbitrage, des différences capitales de but et de procédé. Le champ d'application même de cette enquête est très restreint : il est limité aux questions de fait. On voit ici comme une ébauche d'une division des conflits en conflits de fait et de droit. Mais à la réalité, un litige, soit politique, soit juridique, peut avoir à son origine, et il l'a généralement, un fait litigieux. Ce fait sera son occasion, soit même une conséquence. Mais il faut ajouter que le fait originaire est souvent le résultat d'une volonté de guerre de l'un des deux belligérants ou un prétexte évoqué par lui et que dans l'un comme dans l'autre de ces cas, cet Etat se refusera à recourir à une enquête.

Quant au caractère facultatif du rapport, la Commission d'enquête a ce point commun avec la médiation, mais diffère par là essentiellement de l'arbitrage.

Enfin, la distance est grande entre l'enquête et la conciliation. La Commission d'enquête ne peut qu'éclaircir le fait, elle ne peut aplanir les difficultés, ni suggérer une solution. Ses créateurs ont compté sur la force propre de la vérité et sur l'influence que l'opinion publique, que l'on suppose conquise à cette vérité, doit avoir sur les gouvernements. Son rapport une fois publié, la Commission d'enquête a terminé

son rôle, mais les choses doivent s'arranger d'elles-mêmes. D'ailleurs, la recherche de la vérité a pris du temps. Ce temps a permis aux gouvernements de reprendre leur sang-froid (on suppose qu'ils l'avaient perdu) et à l'opinion publique à retrouver son équilibre.

*
**

Les Commissions internationales d'enquête furent plusieurs fois employées. La première et la plus connue de ces applications est celle qui fut faite dans l'affaire du Doggerbank. La Russie était alors en guerre avec le Japon (1904). Dans la nuit du 21 au 22 octobre, l'escadre russe se dirigeait vers l'Extrême-Orient, et en passant dans la mer du Nord, au large du Doggerbank, sorte de plateau sous-marin à une vingtaine de milles de la côte anglaise, une partie de cette escadre ouvrit le feu sur une flottille de bateaux de pêche anglais parmi lesquels elle avait cru voir des torpilleurs japonais. L'indignation fut très vive à Londres, et l'opinion publique monta en peu de temps à un niveau dangereux. Cependant le tsar et le roi d'Angleterre acceptèrent, sur l'invitation de la France, de soumettre le fait à une Commission internationale d'enquête. Celle-ci se réunit à Paris, en janvier 1905, et après interrogatoire des témoins, elle déposa son rapport. Celui-ci concluait à la responsabilité de l'ami-

ral russe, en exprimant cependant des circonstances atténuantes. La Russie admit la conclusion du rapport et versa une indemnité.

Le succès de cette première application fit naître de grands espoirs. Deux autres applications furent faites, l'une en 1912, dans un conflit entre la France et l'Italie (affaire *Tavignano Cannona* et *Gaulois*), l'autre en 1922 (affaire du steamer néerlandais *Tubantia*). Mais c'est surtout en Amérique que la nouvelle institution allait rencontrer le champ d'application le plus vaste. En outre, prévue par des traités, elle allait devenir obligatoire.

SECTION II. — LES TRAITÉS KNOX

Les traités de 1911 conclus par les Etats-Unis n'ont pas été ratifiés. Mais, en pareille matière, les essais méritent d'être étudiés comme les réalisations.

Le président de la république des Etats-Unis était alors M. Taft. Dans cette œuvre de traités d'arbitrage et de commissions d'enquête, il fut secondé par le secrétaire d'Etat M. Knox. Les traités sont souvent appelés du nom de l'un ou l'autre de leur promoteur : traités Taft ou traités Knox. Le 3 août 1911, deux traités furent conclus, l'un avec la France, l'autre avec l'Angleterre. Ce n'était dans l'idée de M. Knox qu'un premier pas. Il espérait pouvoir en signer de semblables avec tous les Etats du monde.

Ces traités devaient se substituer aux conventions d'arbitrage permanent que beaucoup d'Etats avaient conclues. Non pour supprimer le système de l'arbitrage permanent, mais pour le modifier. En effet, les nouveaux traités comportaient, au seul point de vue de l'arbitrage, une différence importante avec les traités précédents, notamment avec ceux que l'Amérique avait signés en 1904. Tous les litiges qui, selon les termes du traité, pouvaient être résolus par application des principes du droit et de l'équité, étaient susceptibles d'arbitrage. C'était pour employer l'expression classique, les litiges d'ordre juridique (sens large, c'est-à-dire justiciables d'arbitrage) sans l'exception généralement admise jusque-là de l'honneur ou des intérêts vitaux.

Quant au système d'enquête, il est inspiré de celui de La Haye, mais plus large que celui-ci.

Une Commission d'enquête sera instituée sur la demande de l'une des parties, à l'occasion de tous les litiges, pour élucider les faits et formuler les recommandations et conclusions qu'elle jugera appropriées. Cette Commission sera composée sauf accord contraire, de six membres, chaque partie en nommant trois, choisis parmi ses nationaux. Le rapport présenté par la Commission n'a pas de force obligatoire. Dans un cas, quand les parties sont en désaccord sur le point de savoir si le litige est ou non arbitrable, la réponse affirmative de la Commission, donnée par

cinq voix contre une, impose aux parties de recourir à l'arbitrage.

L'origine de cette institution, par ses ressemblances avec celle de La Haye, est très visible. De même que les Commissions internationales d'enquête de La Haye, celles-ci sont constituées de cas en cas. Ce n'est que beaucoup plus tard qu'on arrivera aux Commissions d'enquête permanentes. De même encore qu'à La Haye le rapport n'est pas obligatoire. Ce caractère est d'ailleurs essentiel et subsistera dans toutes les formes de commissions. Cependant, il y a, nous l'avons vu, un cas où le rapport est obligatoire, c'est celui où la Commission déclare le litige susceptible d'arbitrage. Bien qu'en théorie le système qui admet que le rapport d'une même Commission ait un caractère tantôt facultatif, tantôt obligatoire, selon le sujet traité, soit peu justifiable, en pratique, il devait donner de bons résultats en conduisant dans certains cas, bon gré mal gré, les Etats à une solution définitive de leur différend.

De pareilles exceptions au caractère facultatif du rapport, soit d'après le sujet traité, soit d'après l'unanimité ou la majorité, se retrouveront dans le projet norvégien d'institution de Commissions d'arbitrage et de conciliation et dans le protocole de Genève.

Les différences avec la Commission de la Haye sont pourtant nombreuses. La Commission Bryan est saisie par la convention qui la constitue mais, à la dif-

le grand avantage de la rapidité, est très logique puisque l'institution de la Commission n'est que l'application d'un traité antérieur qui, lui, a été ratifié.

Deuxièmement :

Le champ d'application des conditions de Washington est beaucoup plus étendu, elles peuvent être constituées pour tous les litiges de fait ou de droit. Le champ d'application de l'enquête est ici plus étendu que celui de l'arbitrage. Car l'enquête aura lieu sur : 1° Tous les litiges susceptibles d'arbitrage ; 2° sur tous les autres, ainsi que M. Fauchille d'une part, et d'autre part le rédacteur d'une étude sur les traités de 1911, dans la *Revue de droit international public*¹, interprètent ce traité.

Troisième différence :

Les Commissions d'enquête des traités de 1911 sont, en un sens, obligatoires.

Le recours à ces Commissions devient obligatoire si l'une des parties le demande : « Les H. P. C. sont d'accord pour instituer à l'occasion et de la façon déterminée, une haute Commission conjointe d'enquête, à laquelle, sur la demande de l'une des parties, sera confiée l'étude consciencieuse et impartiale... » (Art. 2.)

Différence enfin sur la composition même de la

1. R. D. I. P., t. XXII, 1915, p. 464.

Commission. Elle sera, en principe, de six membres, tous nationaux. C'est un grand inconvénient. Il y a en effet beaucoup de chance pour que trois soient d'un avis, trois d'un autre. Après le système employé par les Commissions de La Haye, cette adoption d'un système si défectueux est incompréhensible. La Commission peut d'ailleurs être constituée d'une autre manière.

Mais la différence la plus importante, au point de vue spécial de cette étude, est dans le fait que la Commission est autorisée à « formuler dans son rapport les recommandations et les conclusions qu'elle jugera appropriées ». La Commission d'enquête n'a plus seulement pour rôle d'éclaircir un fait obscur, elle intervient au fond de l'affaire. Elle propose un arrangement, elle tâche de concilier les parties. C'est déjà une Commission d'enquête-conciliation.

Le Sénat américain ratifia le traité mais en y ajoutant une réserve exceptant de l'arbitrage certaines catégories de conflit (ceux qui touchent à l'immigration, l'indépendance territoriale, la doctrine de Monroe, etc...) Ces réserves étaient peut-être inspirées au Sénat américain plus par le désir de conserver sa liberté d'action, de ne pas se lier par un traité général, que par les intérêts que le texte de l'amendement semble indiquer. M. Taft jugea que ces réserves ôtaient à son projet de traité une grande partie de sa valeur et ne donna pas suite aux négociations entreprises

avec l'Empire britannique. Aucune négociation ne fut entamée avec le gouvernement français.

SECTION III. — LES TRAITÉS BRYAN

Le projet Knox fut repris un an après sa discussion au Sénat avec les modifications par M. Bryan, secrétaire d'Etat sous la présidence nouvelle de M. Wilson. M. Bryan était déjà connu par ses théories pacifistes et avait, en 1906, soutenu des idées analogues à la Conférence interparlementaire.

Il rédigea donc une proposition que M. Wilson soumit aux membres du corps diplomatique à Washington ; elle était ainsi conçue : « Les parties contractantes conviennent que toutes les questions, de quelque nature qu'elles soient, qui s'élèveraient entre elles seraient soumises, quand les moyens diplomatiques auraient échoué, à une enquête faite par une Commission internationale, dont la composition sera fixée par un accord entre les parties. Celles-ci conviendront de ne pas déclarer la guerre ou commencer les hostilités jusqu'à ce que l'enquête soit terminée. Cette enquête sera conduite sur l'initiative de la Commission sans qu'il y ait de requête formelle de l'une ou de l'autre des parties. » Trente-six Etats se déclarent favorables, en principe, à cette proposition. Le 7 août 1913, un premier traité fut conclu sur la base de cette proposition entre les Etats-Unis et la république de Salvador

(il n'a pas été ratifié). Cinq autres traités furent passés dans cette même année, vingt-quatre en 1914 (dont un grand nombre avec l'Amérique du Sud). De cette trentaine de traités, une quinzaine furent ratifiés, notamment ceux conclus avec l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Russie, le Brésil, le Chili et la Chine. Malgré cela, il s'en fallait de beaucoup que les Etats-Unis fussent liés avec tous les grands Etats ; parmi ceux qui n'avaient pas conclu de traité, on peut citer l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, le Japon, le Mexique et la Turquie.

Ces traités ont une même allure générale. Ils comportent tous une Commission de cinq membres nommés dans les quatre mois qui suivent l'échange des ratifications. Les parties *doivent* y recourir après échec des moyens diplomatiques. Celle-ci aura au surplus le droit d'initiative. Ceci est très caractéristique. La Commission d'enquête prend visiblement le rôle de médiateur. Les traités Bryan complètent ainsi la fusion de la médiation et de l'enquête déjà amorcée par les traités Knox.

Enfin, aucun de ces traités ne fait la réserve des litiges intéressant l'honneur ou les intérêts vitaux.

Bien qu'inspirés de la proposition Bryan, ces traités s'en écartent en plusieurs points. Les auteurs les ont classés en deux groupes principaux d'après deux traités caractéristiques : le groupe du type Salvador et le groupe du type Pays-Bas.

Ces deux types comportent une différence importante quant au champ de l'application de l'enquête : le type Salvador admet l'enquête pour tous les conflits. Le type Pays-Bas l'admet seulement « pour les conflits qui ne sont point susceptibles d'arbitrage, aux termes des traités antérieurs d'arbitrage ou pour lesquels ces traités n'ont pas été appliqués ». Cette restriction est assez obscure. La première partie de la phrase, semble indiquer que l'enquête ne pourra avoir lieu qu'autant que le litige n'est point de ceux qu'un traité d'arbitrage soumet à l'arbitrage ; mais la seconde partie est en sens contraire, car elle suppose que l'arbitrage doit être appliqué. Il ne faut retenir que l'intention certaine des rédacteurs des traités du type Pays-Bas : c'est que l'enquête ne doit avoir lieu qu'à défaut d'arbitrage. Les traités de ce dernier type sont les plus nombreux, c'est pourquoi certains auteurs, en parlant des traités Bryan, leur prêtent à tous ce caractère : conciliation qu'à défaut d'arbitrage, mais c'est une généralisation abusive.

Les deux types de traités comportent encore entre eux deux autres différences : l'un a trait à la nomination de la Commission ; dans les deux types, la Commission se compose de cinq membres, chaque partie en nommant deux (un national et un étranger), le cinquième étant désigné d'accord par les deux gouvernements. Les traités du type Pays-Bas ne permettent pas de prendre le cinquième membre de la Commission parmi les nationaux des gouvernements intéressés,

alors que ceux du type Salvador ne comportent pas cette précision.

Secondement, les traités du type Salvador interdisent non seulement de déclarer la guerre ou de commencer les hostilités pendant l'enquête comme les traités du Pays-Bas, mais encore d'augmenter les forces militaires et navales. (La clause de l'interdiction de l'augmentation des armements n'aurait été inscrite, en définitive, que dans le traité avec le Honduras d'ailleurs non ratifié.)

Les traités du type Salvador sont donc plus stricts et laissent moins de part à la liberté des gouvernements.

Le rôle des Commissions d'enquête avait été étendu jusqu'à celui de conciliateur. Il ne s'agissait plus que de faire le plus de traités possibles sur la nouvelle formule.

Le gouvernement des Etats-Unis avait pris l'initiative du mouvement. Celui-ci allait se continuer en dehors de lui. Les Etats de l'Amérique du Sud, à leur tour, appliquent le même système dans leurs relations. Le 25 mai 1915, fut signé un traité, analogue aux traités Bryan, entre l'Argentine, le Brésil et le Chili (ce traité est parfois appelé traité A. B. C.), c'est le premier traité collectif de conciliation. Mais il ne fut pas ratifié. La Commission était d'ailleurs composée d'une façon très critiquable : trois membres, chaque Etat nommant un de ses nationaux. Un autre traité collec-

tif de conciliation sera signé en 1923 par divers Etats américains.

L'Amérique du Sud ensuite passa des traités avec des Etats européens : tel le traité conclu le 4 avril 1919, entre le Brésil et la Grande-Bretagne. Il se distingue des précédents en ce que, si le rapport de la Commission n'a pas amené une entente entre les parties dans les six mois de sa publication, le conflit sera obligatoirement soumis à l'arbitrage.

Le progrès que réalisent les traités Bryan est considérable. On peut se rendre compte du chemin parcouru depuis les Conférences de La Haye par l'énumération des différences les plus sensibles entre les deux systèmes :

1° L'enquête prévue à La Haye ne pouvait avoir lieu qu'après accord préalable. Il en fallait un, évidemment, pour constituer la Commission. Celle que prévoient les traités Bryan est permanente. Il n'est donc plus besoin d'accord préalable. Elle se réunira, soit à la demande de l'une des parties, soit même d'office.

2° L'enquête des conventions de La Haye ne pouvait porter que sur les points de fait, celle des traités Bryan porte aussi bien sur des points de droit. La première ne pouvait porter que sur des questions intéressant l'honneur ou les intérêts essentiels de l'un des Etats en jeu. La seconde porte aussi bien sur ces questions que sur les autres. Il faut ajouter, il est vrai, que

l'enquête, dans la plupart des traités Bryan, n'a lieu qu'à défaut d'arbitrage, tandis que, dans la Convention de La Haye, elle est prévue pour tous les conflits de fait, et peut ainsi, soit éviter l'arbitrage, si l'enquête aboutit au règlement du différend, soit le précéder, si elle ne réussit pas. A ce point de vue, elle est plus souvent applicable. Mais son rôle sera généralement moins définitif, puisqu'il ne comporte pas la tentative de conciliation.

3° L'enquête prévue à La Haye était facultative. Celle des traités Bryan est obligatoire. Les parties s'engagent, dans le traité, à y recourir. Pour que l'enquête n'ait point lieu, il faudrait que les deux parties manquent à leurs engagements. Dans les traités Knox, l'enquête devait être obligatoire lorsqu'une des parties le réclamerait, mais aucune des parties ne s'engageait dans le traité à la réclamer.

4° Les traités Bryan stipulent que pendant l'enquête, les parties ne peuvent déclarer la guerre ou commencer les hostilités. Certains même vont jusqu'à interdire l'accroissement des armements (sous certaines réserves). Rien de semblable ne se trouve dans les conventions pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

L'influence des traités Bryan fut considérable. La guerre interrompit la signature des Conventions, mais la conciliation était entrée dans la pratique internationale.

CHAPITRE II

LA CONCILIATION DANS LES PROJETS DE SOCIÉTÉ DES NATIONS

Tous les auteurs de projets de Société des Nations ont fait une place à la conciliation ou à la médiation. D'ailleurs, la discrimination des litiges en juridiques et non juridiques est à la base de tous les projets. Ils prévoient presque tous deux organes distincts pour les deux ordres de différends.

§ 1. — *Les projets anglo-saxons.*

C'est en Amérique que les premiers projets de Société des Nations apparaissent. Il y a à cela plusieurs raisons. Dans les Etats belligérants, les esprits étaient absorbés par la guerre ; il fallait d'abord vaincre avant d'organiser la paix. Dans les pays neutres, au contraire, les mêmes hommes qui, avant le conflit mondial, étudiaient déjà les moyens d'assurer la paix, recherchèrent sur quelle base devait être construite la Société future des Etats.

La première manifestation de cet état d'esprit fut la

fondation aux Etats-Unis, au mois de janvier 1915, de la *League to enforce peace*, sous la présidence de M. Taft. Son programme est très sommaire. Le principal article déclare que tous les différends susceptibles de solution judiciaire doivent être soumis à un tribunal pour jugement et tous les autres à un Conseil de conciliation. L'idée essentielle est l'application de l'arbitrage obligatoire.

Cependant qu'en Amérique les discussions se poursuivent entre cette ligue et les autres organisations pacifiques, entre M. Taft, M. Bryan et M. Roosevelt, sur l'emploi de la force dans l'organisation de la paix, en Angleterre plusieurs projets viennent au jour.

Sous le patronage de lord Bryce, une Société s'est formée qui publie un projet de Société des Nations (1917). Il comporte une Cour internationale d'arbitrage, pour juger les conflits justiciables, et un Conseil pour examiner les autres différends. Ce Conseil est composé des représentants de tous les Etats, mais il ne possède que cette fonction d'enquête et de conciliation ; il n'a non plus aucun caractère politique à l'encontre d'un troisième organe, la Conférence, composée des plénipotentiaires des puissances, mais qui, elle, n'a pas de rôle conciliateur. La distinction des deux ordres de litige ainsi que le caractère non politique de l'organe de conciliation se retrouvent donc ici.

Sur ce second point, le projet élaboré par la *Fabian Society* diffère de celui de lord Bryce. Le règlement

des conflits non justiciables y est confié à un Conseil international qui n'a pas cette seule fonction, mais aussi celle de préparer une législation internationale. Le Conseil, loin d'être un organisme spécial, est au contraire le principal organe de la Société imaginée et est analogue à l'Assemblée de la S. D. N. C'est le seul exemple que l'on trouve de conciliation confiée à l'Assemblée des Etats.

Le projet La Fontaine développe davantage l'étude du règlement des conflits par la conciliation. Tous les différends qui n'auraient pas été réglés d'une autre manière seraient soumis à un Conseil de conciliation composé de représentants des Etats membres. Le Conseil peut siéger, soit en séance plénière, soit en section, réunissant seulement les Etats intéressés. La décision est obligatoire sous certaines conditions de majorité, tant pour le nombre des Etats approuvant la décision que pour leur population. Ce projet avait malheureusement le défaut, comme celui de la « Fabian Society », d'instituer de trop grandes différences entre les Etats selon leur importance, d'accorder plus de délégués aux grands qu'aux petits, ce qui crée une sorte de hiérarchie aboutissant à la domination absolue des grandes puissances.

Un projet également défectueux au point de vue de l'organisation générale de la Société est celui de M. Marburg. La Société qu'il espérait n'était pas universelle, les petits Etats ou ceux qui ne sont pas par-

venus à un assez haut degré de civilisation n'en font pas partie. La conciliation, par contre, y est assez bien organisée. Ce projet a pour but principal, disait l'auteur, d'imposer l'enquête avant que les nations soient autorisées à recourir à la guerre. La Société se compose du Conseil international, composé de trois délégués pour chaque grande puissance (parmi lesquels l'un est désigné pour faire partie du Conseil de conciliation.) Les conflits sont portés devant le Conseil de conciliation qui comprend les représentants de tous les Etats siégeant à la ligue (à raison de un par Etat). Les petits Etats qui ne font pas partie de la ligue n'ont point de représentant au Conseil de conciliation mais peuvent néanmoins porter leur conflit devant lui. L'auteur se fait sans doute des illusions sur la conduite que tiendraient les petits Etats en pareille circonstance. La paix du monde serait, à cause de leur exclusion, assez mal assurée.

Le moratoire de guerre est également la base du projet Phillimore élaboré par un comité nommé par le ministre des Affaires étrangères de Grande-Bretagne et dont lord Phillimore était président. Chaque Etat de la ligue s'engage à ne pas recourir à la guerre avant d'avoir soumis le différend à l'arbitrage ou à la Conférence des Etats alliés et obtenu une décision du tribunal ou un rapport de la Conférence.

La guerre est également interdite contre tout Etat qui se conformerait à la sentence arbitrale ou au rap-

port de la Conférence. Les Etats sont représentés à la Conférence par leurs représentants diplomatiques, accrédités auprès de l'Etat, dont la capitale est désignée comme lieu de réunion de la Conférence. L'organe de conciliation a ici un caractère politique très accusé.

§ II. — *Projet néerlandais.*

En Hollande, patrie élue du pacifisme, on ne devait pas rester en arrière. Dès le mois d'octobre 1914, une association s'était formée : l'« Anti-Oorlog-Raad » (Conseil contre la guerre) qui cherche à établir des communications entre elle et les associations analogues fondées dans les autres pays. Elle invita à une Conférence privée à La Haye diverses personnalités appartenant à ces organisations ou ayant joué un rôle marquant dans le mouvement pacifiste d'avant-guerre. La Conférence se réunit au mois d'avril 1915 et créa une « Organisation centrale pour une paix durable ». Les membres se mirent d'accord sur un « programme minimum » qui fut forcément très sommaire. En voici l'un des articles :

« L'œuvre des Conférences de la paix [de la Haye] tendant à l'organisation pacifique de la S. D. N. sera développée. La Conférence de la paix sera dotée d'une organisation permanente et aura des sessions périodiques.

« Les Etats conviendront de soumettre tous leurs

différends à une procédure pacifique. Dans ce but, à côté de la Cour d'arbitrage de La Haye, seront créés :

« a) une Cour permanente de justice internationale.

« b) un Conseil international d'enquête et de conciliation.

« Les Etats seront tenus à prendre de concert des mesures diplomatiques, économiques et militaires dans le cas où un Etat agirait militairement, au lieu de soumettre le différend à une décision judiciaire ou de recourir à la médiation du Conseil d'enquête et de conciliation¹. »

Ce simple exposé est remarquable de simplicité et de précision. Il contient en germe l'organisation actuelle, sauf qu'actuellement le Conseil de la S. D. N. remplit le rôle de Conseil de conciliation et que tous les organes sont hiérarchisés ou tout au moins centralisés.

Un « Comité exécutif » de l'organisation fut créé et fit beaucoup de propagande. Il essaya, en 1915, mais sans succès, de réunir un Congrès international d'étude, à Berne. Il tenta également de créer des Commissions spéciales pour étudier les divers points du « programme minimum ». L'une de ces Commissions devait étudier les « Institutions judiciaires et de conciliation ». Son président était M. Loder. Mais on ne

1. D'après Chr. L. Lange, *Préparation de la S. D. N. pendant la guerre* Dans *Les Origines et l'œuvre de la S. D. N.* t. I, 1923.

put réunir les membres de ces Commissions et les présidents ne purent que procéder à des consultations écrites. Quelques-uns publièrent des rapports d'après ces consultations et leurs propres études.

M. Loder fit paraître le sien, auquel on a donné le nom de « projet Loder ». Son but n'est pas de donner une organisation complète de S. D. N., mais une organisation du règlement des conflits. Il préconise pour cela l'emploi de la Cour d'arbitrage de La Haye, et la création d'un Conseil international de conciliation. Il recommande également, dans certains cas, la nomination de Commissions spéciales.

§ 3. — *Les projets scandinaves.*

Les projets scandinaves diffèrent totalement dans leur esprit des projets anglo-saxons. Alors que ceux-ci donnaient dans les divers règlements pacifiques la première place à l'arbitrage et mettaient toute leur espérance dans l'arbitrage obligatoire, les projets scandinaves préférèrent le règlement par la conciliation.

Ce n'est même pas le Conseil international de conciliation qui est l'élément le plus caractéristique de ces projets. Cet organe central existe dans la plupart des projets de traités, même anglo-saxons. On peut dire que l'idée principale qui est à la base de tous les projets scandinaves, et qui donnera naissance aux amendements proposés en 1920 par les gouvernements norvégiens et suédois au Pacte de la S. D. N., est

l'exercice de la conciliation par des commissions particulières. Dès l'année 1916, M. Lange, secrétaire général de l'Union interparlementaire, développe ses idées devant les groupes scandinaves de l'Union. Son programme comporte une Cour de justice internationale, un Conseil d'enquête et de conciliation, et un Comité exécutif international, ce dernier étant surtout destiné à mettre en œuvre les sanctions. Le Conseil d'enquête et de conciliation doit servir de cadre aux commissions particulières. Il recueille les rapports qu'elles lui présentent et publie chaque année un rapport général. Ces idées furent adoptées par les trois Comités gouvernementaux scandinaves, qui établirent sur cette base leur avant-projet de convention sur une organisation juridique internationale.

§ 4. — *Projets autrichiens et allemands*

Projet Lammasch. — La ligue proposée par le professeur Lammasch comporte à côté de la Cour suprême pour les différends juridiques, un Conseil de conciliation pour les autres différends. Le rôle de ce Conseil fut développé dans un ouvrage spécial publié postérieurement. Ce Conseil est composé d'un membre pour chaque Etat de la ligue. Mais il ne siège qu'en Commission de cinq membres. Les parties peuvent faire appel de la décision devant une Commission exécutive de onze membres. Les décisions sont définitives et obligatoires.

Projet du gouvernement allemand. — Le gouvernement allemand a présenté à la Conférence de la paix un contre-projet de S. D. N. qui comportait également un office de conciliation assez semblable à celui du professeur Lammasch. Ses décisions sont obligatoires pour les parties.

§ 5. — *Projet helvétique.*

La Suisse, de même que les autres Etats neutres, n'attendit pas la fin de la guerre pour étudier les bases du droit international futur. En 1918, une Commission consultative fut créée, sur l'initiative du Conseil fédéral, pour étudier les problèmes relatifs à la réorganisation du Droit des gens. M. Max Huber, conseiller juridique du département politique, rédigea un rapport pour servir de base aux délibérations de la Commission. Ce rapport est d'un grand intérêt tant à cause de la notoriété de son auteur, qu'à cause de ses caractères propres. Il est utile d'en donner quelques aperçus ¹.

M. Max Huber n'envisage comme moyens formels pour maintenir la paix que l'arbitrage et la médiation, et donne à cette dernière une grande importance. Il remarque d'abord que la médiation, pouvant s'appliquer à tous les conflits, a un champ d'action beaucoup plus étendu que celui de l'arbitrage. Son emploi est

1. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 4 août 1919, Annexes, p. 171.

aussi préférable : « Il faut remarquer, dit-il, que dans l'intérêt d'une bonne entente, on doit éviter dans les relations entre Etats, tout autant et même plus encore que dans les relations entre simples particuliers, qu'un conflit ne dégénère en procès proprement dit. » Le fait même que l'on tend vers l'arbitrage obligatoire renforce son sentiment : « Tant que l'arbitrage est facultatif, les deux parties ne peuvent recourir à l'arbitrage que d'accord. Mais comme on tend visiblement à instituer un arbitrage obligatoire, c'est-à-dire une obligation de se soumettre à la procédure arbitrale, il dépendra de l'une des parties d'en appeler au tribunal d'arbitrage et il est dès lors désirable que l'on arrive à liquider extra-judiciairement même les litiges qui, par leur nature, sont parfaitement susceptibles d'être jugés au sens propre du terme. » M. Huber expose ensuite comment la médiation ancienne manière, et le procédé de l'enquête admis par les Conférences de La Haye, se fusionnèrent dans les traités Bryan. De là naît une nouvelle forme de médiation que M. Huber appelle, de façon plus précise, l'« enquête médiatrice ». C'est une médiation analogue que M. Huber considère comme l'un des moyens formels de maintenir la paix, et dont il expose les caractéristiques. Il considère d'ailleurs cette médiation d'une façon assez personnelle. Pour lui, l'enquête médiatrice conserve en grande partie les caractères de l'ancienne médiation. L'instance de médiation, dit-il,

devra être différente selon le but visé : « Si l'on considère que la médiation est une affaire ne concernant que des Etats en conflit, il faut avant tout que le médiateur jouisse de la confiance des parties. Si, par contre, le but essentiel est le maintien de la paix, le médiateur doit avoir derrière lui une puissance politique aussi forte que possible ».

Il faut donc, dans ce dernier cas, que les médiateurs puissent, avec leur forte puissance politique, assurer le maintien de la paix, « au besoin par la force ». Ce n'est donc nullement un groupe de techniciens, ou même de simples personnalités. Ce sont, comme dans l'ancienne médiation, des représentants d'Etat. Cette théorie ne donnerait probablement pas, dans la pratique, les résultats que son auteur en espère. Elle aurait l'inconvénient de favoriser l'intervention sous le couvert de la médiation. Il faut retenir cependant la place importante donnée à la médiation, et remarquer que le caractère politique de l'organe de médiation, que les projets scandinaves cherchaient à éviter en instituant des Commissions particulières, est, au contraire, un élément essentiel du projet de M. Huber.

Le projet de S. D. N. — La Commission consultative adopta un avant-projet de Pacte de la « Ligue des Nations¹ », dont le texte avait été établi par M. Huber. Ce projet répond, par ses deux organes

1. Dans le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 4 août 1919.

principaux, aux deux grandes catégories de moyens pacifiques de résoudre les conflits. Ces deux organes principaux sont : le *Conseil de médiation* et la *Cour internationale de justice*. A côté de ces deux organes, on en trouve trois autres : la *Cour des conflits*, devant laquelle les Etats de la Ligue peuvent attaquer une décision qui porterait atteinte aux statuts de la Ligue ou à d'autres droits ; la *Conférence des Etats*, composée de délégations des Etats de la Ligue, et la *Chancellerie*.

Le Conseil de médiation se compose de plénipotentiaires délégués par les Etats membres de la ligue, chaque Etat n'ayant qu'un représentant. Ces plénipotentiaires, selon les vues déjà exprimées par M. Huber dans son rapport, peuvent être rappelés en tout temps. Ils n'exercent pas de pouvoir propre, mais représentent les Etats qui les ont désignés, ce qui accentue le caractère politique du Conseil. Le Conseil comprend : le *Bureau*, la *Délégation permanente* et les *Commissions de conciliation*. Chaque membre du Conseil peut faire partie de plusieurs de ces sections.

La Délégation permanente est l'organe le plus important. Elle se compose du Bureau et des représentants des Etats « qui se déclarent prêts à garantir par tous les moyens dont ils disposent l'exécution des sentences exécutoires des tribunaux internationaux institués au sein de la Ligue des Nations, comme aussi des propositions des Commissions de conciliation accep-

tées par les parties et des décisions définitives du Conseil de médiation ». La déclaration de garantie doit être soumise à l'acceptation des autres Etats ayant pris le même engagement. Ainsi il se trouve dans la Ligue des Nations deux catégories d'Etats qui n'ont pas la même valeur ni, par conséquent, les mêmes attributions : les Etats qui s'engagent à garantir l'exécution des décisions exécutoires et les autres.

Ces Etats qui assument la charge de l'exécution ont, par compensation, un bénéfice : seuls ils forment la Délégation permanente. Or, c'est devant cet organe que se déroule la procédure de médiation.

Les Commissions de conciliation sont formées par les parties dans tous les cas où il y a lieu d'introduire la procédure de conciliation, qui est le préliminaire obligatoire de toute autre procédure (à moins cependant que les parties s'y refusent toutes deux). La Commission de conciliation est formée de membres du Conseil de médiation désignés par les parties.

La procédure. — Les deux moyens prévus pour assurer le maintien de la paix sont la médiation et la voie judiciaire. Mais avant qu'elles recourent à l'un ou à l'autre, il est proposé aux parties une tentative de conciliation. La procédure de conciliation sera obligatoire si l'une des parties l'accepte. La Commission de conciliation soumet aux parties une proposition ; les parties doivent déclarer, dans un délai de deux mois, si elles l'acceptent ou si elles préfèrent la voie

judiciaire. Une fois acceptée par les parties, la proposition a la même force exécutoire qu'une sentence judiciaire.

La procédure de médiation s'ouvre, selon l'article 49 : 1° Lorsque la procédure judiciaire a été déclarée inadmissible... et que la partie à laquelle la voie judiciaire a été fermée requiert la médiation ; 2° lorsque le Bureau du Conseil de médiation, après qu'aucune des parties n'a accepté l'offre de la procédure de conciliation, estime que la médiation devient indispensable. Cette procédure est poursuivie devant la Délégation permanente. Les décisions sont obligatoires.

L'une des caractéristiques principales de ce projet est l'application de la conciliation aussi bien aux litiges juridiques qu'aux autres. Le Conseil de médiation ne peut connaître que des différends politiques. Il joue à peu près le rôle de l'actuel Conseil de la S. D. N. Mais avant toute procédure judiciaire ou autre, se place l'essai de conciliation, par une Commission spéciale. La seconde caractéristique est le caractère obligatoire des décisions des Commissions acceptées par les deux parties et, dans tous les cas, du Conseil de médiation.

Une note, suivie quelque temps après de projets d'amendements, fut envoyée par le Conseil fédéral à la Conférence de la paix. Elle était inspirée des projets ci-dessus. Les amendements proposés ren-

daient le recours à une Commission de conciliation obligatoire avant toute autre procédure.

On sait que les propositions des Etats neutres furent examinées par la « Commission de la Société des Nations » hors de la présence des représentants de ces Etats. Presque tous les amendements aboutissaient à la création d'un organe spécial de conciliation. Ils ne reçurent pas satisfaction. Le rôle de conciliateur fut dévolu au Conseil.

CHAPITRE III

LA CONCILIATION DANS LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

I. — *Nécessité de la médiation.*

Tous les projets de Société des Nations organisent une médiation politique. C'était une nécessité visible. Avant la guerre, les litiges d'ordre juridique avaient leur organisation pacifique : l'arbitrage. Les traités d'arbitrage étaient très nombreux. Les partisans de cette méthode réunissaient d'un trait, sur la carte, les capitales des Etats qui avaient signé de pareils traités, et cela formait à la surface du monde un réseau serré qui ne semblait pouvoir laisser passage à aucune guerre nouvelle. Même en tenant compte de l'enthousiasme exagéré des pacifistes, cette sûreté valait mieux que rien. Mais tous les litiges ne peuvent être soumis à un tribunal d'arbitres. Les conflits politiques, qui sont souvent les plus dangereux, échappaient à cette solution. Ils avaient bien le remède spécifique : la médiation. Elle était certes pratiquée, mais non organisée. Il n'existait pas de Conseil de médiation analogue à la Cour d'arbitrage de La Haye ; les traités comportant

une clause de médiation étaient beaucoup moins nombreux que ceux qui prévoyaient l'arbitrage et même n'étaient plus guère pratiqués.

Les traités Bryan, en même temps qu'ils étaient une grande nouveauté, avaient rejoint sur certains points la médiation, mais la conclusion de traités particuliers, si nombreux soient-ils, ne pouvait remplacer une organisation unique et générale.

Si la création d'un Conseil de médiation était une nécessité vue par tous, l'arbitrage gardait ses partisans. L'étape qu'il représente sur la voie de la justice obligatoire le faisait préconiser par les juristes, dont la sympathie va davantage aux solutions juridiques qu'aux solutions politiques. De là, deux tendances qui vont se manifester jusque dans l'élaboration du Pacte.

Ces tendances étaient d'autant plus actives que les deux fonctions de médiation et d'arbitrage ont souvent empiété l'une sur l'autre dans la pratique et que l'un de ces deux moyens — cela est vrai tout au moins pour l'arbitrage — pourrait à la rigueur, et dans un temps plus éloigné, suffire à tous les conflits. Il est rare, en effet, qu'un litige soit uniquement juridique ou uniquement politique. Il y a place, en général, pour les deux points de vue.

Cette confusion peut non seulement être constatée pour les conflits, mais même pour les organes chargés de les résoudre. Il a été remarqué, en effet, que les tribunaux d'arbitres avaient tendance à faire, selon

l'expression de M. Hoijer, « de l'arbitrage diplomatique et non de l'arbitrage juridictionnel », de concilier les ambitions rivales plutôt que de dire le droit.

Certains juristes, notamment les juristes américains, espéraient que, dans les statuts de la Société des Nations, la place la plus importante serait donnée à une juridiction arbitrale ou judiciaire obligatoire. Les juristes de l'Europe centrale et nordique, au contraire, donnaient dans leur projet la première place à la médiation. Mais ils n'avaient pas alors d'influence, le Pacte étant d'origine et d'esprit anglo-saxon.

Le Pacte pourtant ne fut l'œuvre ni des uns, ni des autres. Il fut rédigé par des hommes d'Etat et c'est peut-être grâce à cela que la médiation y tient une place que l'on considère parfois comme principale. Ils ont cherché à rendre possible, dans tous les cas, une solution en laissant une large place aux méthodes politiques. Seulement, au lieu de confier le rôle de médiateur à un organe spécial, comme le faisaient presque tous les projets, ils l'ont gardé pour le Conseil de la Société, c'est-à-dire pour les représentants des grandes puissances.

II. — *Différence entre la médiation du Conseil et l'ancienne forme de médiation.*

Avant la Conférence de La Haye et les traités Bryan, la médiation apparaît comme une offre, faite à deux Etats en conflit, de chercher entre eux un terrain d'en-

tente et de les amener à un compromis qui éviterait un conflit armé ou le ferait cesser s'il avait déjà éclaté.

Avec les commissions d'enquête, le caractère de cette médiation change complètement. Au vrai, ce n'en est pas une. On se trouve en présence d'organes techniques et c'est à peine si, dans les traités passés par l'Amérique, ces organes ont le droit de proposer des solutions. Avec la Société des Nations, on revient à l'ancienne médiation, la médiation politique, la médiation d'influence. Certes, une enquête technique sera toujours possible, elle aura même lieu dans la plupart des cas. Mais elle ne sera que subsidiaire, l'acte principal sera la médiation du Conseil ou de l'Assemblée.

Ce qu'il faut remarquer d'abord, c'est la différence importante qui sépare le médiateur d'antan du médiateur actuel. Le Conseil de la Société des Nations est un médiateur beaucoup plus puissant qu'un autre. Il ne s'agit plus, comme autrefois, d'un souverain, d'un chef d'Etat, ou même, comme dans la médiation collective, de plusieurs souverains. C'est une assemblée de représentants d'Etats, la plus imposante, car elle réunit plusieurs des principales puissances européennes. De plus, le Conseil agissant comme médiateur ne peut être soupçonné, comme un souverain particulier, d'intervenir dans un but intéressé. Le nombre des Etats représentés au Conseil, et qui n'auront généralement pas les mêmes intérêts dans l'affaire, est une garantie d'impartialité. Il faut souhaiter que toutes ces raisons théo-

riques inspirent pratiquement aux gouvernements une confiance correspondante.

Le nombre et la qualité des membres qui le composent ne seront pas pour le Conseil la seule raison de sa supériorité comme médiateur. Il possède aussi l'inestimable avantage d'être permanent. Auparavant, il fallait un accord préalable des Etats litigeants pour recourir au médiateur. Cet accord pouvait, il est vrai, être passé dans une convention antérieure. De même, un Etat pouvait s'engager à offrir sa médiation ; mais il fallait, dans tous les cas, un accord préalable à la procédure même de médiation. Le Conseil de la S. D. N. est, au contraire, un médiateur toujours à la disposition des Etats qui voudraient recourir à lui. On peut dire, sans doute, que les Etats membres de la S. D. N., en signant le Pacte, ont contracté un ensemble d'engagements, parmi lesquels celui de recourir à certaines voies pacifiques de résolution des conflits. Mais c'est l'avantage du Pacte d'être, en effet, un grand traité collectif d'arbitrage et de médiation.

La médiation du Conseil est donc, d'un certain point de vue, une médiation obligatoire, car les Etats signataires du Pacte ont pris l'engagement d'y recourir à défaut d'autre règlement pacifique. Non seulement elle est en ce sens obligatoire, mais elle peut être précédée et appuyée par une intervention du Conseil en dehors de toute demande des parties. En vertu de l'article 11, le Conseil pourra, en effet, intervenir dans une situa-

tion dangereuse pour la paix, soit de lui-même, soit sur la demande de l'un des membres de la Société. Cette intervention ne sera généralement qu'une suggestion de recourir à une solution pacifique, qui pourra être l'examen par le Conseil. Cette même intervention peut avoir lieu lorsqu'un conflit éclate entre deux Etats dont l'un seulement fait partie de la Société ou dont aucun ne fait partie (art. 17). Dans ces deux cas, le Conseil proposera une solution ou pourra même parfois l'imposer.

Dans la médiation classique, la proposition du médiateur n'entraînait aucune obligation pour les parties. Elles étaient libres de l'accepter comme de la refuser. Cependant, si elles l'acceptaient toutes deux, elles s'engageaient par là à s'y conformer. La décision devenait obligatoire mais non exécutoire car le médiateur n'avait pas le pouvoir de la faire observer.

A ce point de vue, le Conseil possède sur le médiateur classique, un double avantage : sa décision est obligatoire lorsqu'elle est prise à l'unanimité (on verra plus loin la portée de cette obligation) et, dans la mesure où elle est obligatoire, le Conseil possède les moyens de la faire respecter. Le Conseil dispose donc de deux sortes de contraintes qui se complètent : l'une pour obliger un ou plusieurs Etats à soumettre leurs différends à un règlement pacifique, l'autre pour assurer l'exécution de la décision obtenue. Les médiateurs et les arbitres ordinaires n'en possèdent point de semblables.

La médiation organisée par la S. D. N. est donc une sorte de médiation collective obligatoire.

III. — *Compétence du Conseil.*

Art. 15, al. 1. — « S'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire prévu à l'art. 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complet. »

Il faut tout d'abord un différend susceptible de provoquer une rupture. Cette expression a donné lieu à de multiples discussions. Deux questions principales se posent à son sujet : 1° Le Conseil peut-il apprécier si le différend est ou n'est pas susceptible d'entraîner une rupture ? 2° un différend susceptible d'entraîner une rupture doit-il être obligatoirement soumis à l'une des voies pacifiques du pacte et ne peut-il être préalablement soumis à une Commission de conciliation formée par les parties ?

La seconde question est, en somme, celle du rapport des Commissions de conciliation avec la S. D. N. Elle sera traitée plus loin dans un chapitre spécial. La première doit recevoir ici une réponse. Il s'agit de savoir si, lorsqu'un Etat considère un différend

comme susceptible d'entraîner une rupture, cela suffit pour que le Conseil soit obligatoirement compétent, ou bien si le Conseil peut rester juge de sa compétence ? La question s'est posée dans l'affaire de Corfou (incident italo-grec). On sait les faits : comment les membres italiens de la Conférence des ambassadeurs furent tués par des Grecs, et comment le gouvernement italien ayant envoyé un ultimatum et n'étant point satisfait de la réponse grecque fit bombarder la ville de Corfou (31 août 1923). La Grèce porta l'affaire devant le Conseil en invoquant les articles 12 et 15. Le représentant italien au Conseil présentait le bombardement comme le préliminaire d'une occupation qui devait être une simple prise de gage. C'est, disait-il, une opération régulière et admise par le droit international, il n'y avait donc point danger de rupture et par conséquent la demande de la Grèce n'était point fondée.

Le conflit italo-grec, une fois réglé par la Conférence des ambassadeurs, le Conseil posa au Comité des juristes cette question : le Conseil saisi suivant l'article 15 doit-il se demander si, dans l'espèce, le conflit est susceptible d'entraîner une rupture ? Le Comité des juristes répondit négativement.

M. Mandelstam approuve cette réponse. Il faut que les Etats aient toujours une porte ouverte à une solution pacifique¹. M. Hoiyer l'approuve également. « Le

1. Mandelstam, *La Conciliation internationale d'après le Pacte et la jurisprudence du Conseil de la S. D. N.* Académie de Droit international de La Haye, 1926, IV, t. XIV.

Conseil, dit-il, n'a pas à examiner préalablement s'il s'agit d'un différend susceptible de conduire à une rupture, car si l'une des parties fait appel au Conseil, c'est parce que, à son avis, le litige ne peut pas se régler par les voies ordinaires de la diplomatie, et qu'un danger de rupture existe effectivement ¹. » Autrement dit, ce sont les parties elles-mêmes qui sont les mieux placées pour juger la question.

L'expression « susceptible d'entraîner une rupture », même si on en laisse la disposition aux parties, est cependant critiquable. En effet, elle restreint fâcheusement le champ d'application de la médiation du Conseil. Cette restriction est, il est vrai, plus formelle que réelle, puisque l'Etat litigeant peut toujours considérer le différend comme grave. L'expression reste regrettable car elle laisse supposer que l'on ne peut employer la conciliation que dans les cas graves, lorsqu'il y a menace de rupture, et par conséquent danger de guerre. Or, la conciliation est au contraire un moyen qui peut et doit être employé dans les petits conflits, dès que les négociations diplomatiques deviennent difficiles. C'est généralement à ce moment qu'elle a le plus de chance de réussir. Il est en outre toujours dangereux d'attendre que la rupture soit en vue pour recourir à un moyen de pacification.

Il existe une autre cause d'incompétence, que l'on pourrait appeler préjudicielle ; elle est exprimée dans

1. Hoijer, *Le Pacte de la Société des Nations*, 1926, p. 267.

les mots : « Si ce différend n'est pas soumis à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire... » Le Conseil n'est donc compétent qu'à défaut d'une autre instance. Cela veut-il dire que les parties ont un choix absolu entre les trois moyens de règlement prévus ou les rédacteurs du pacte ont-ils voulu marquer une préférence pour l'arbitrage ou le règlement judiciaire ? La question peut être considérée comme tranchée, l'Assemblée de la S. D. N. ayant manifesté plusieurs fois son opinion, mais auparavant les avis étaient partagés. Tout d'abord le Comité des juristes avait cherché à donner à la Cour de justice compétence obligatoire pour les cinq catégories de différends énumérés dans l'article 13. Mais le Conseil se prononça en sens contraire, et le 27 octobre 1920, adopta un rapport de M. Léon Bourgeois qui concluait à la complète liberté pour les Etats de choisir le mode de règlement qui leur convenait. La première Assemblée maintint cette liberté tout en permettant aux Etats de reconnaître la compétence obligatoire de la Cour pour certaines catégories de différends limitativement énumérées. Les gouvernements scandinaves avaient proposé la suppression, dans l'article 13, des mots : « à leur avis » et « généralement », qui indiquaient le caractère facultatif du règlement arbitral et judiciaire. La Commission des amendements les maintint et l'Assemblée ratifia ses conclusions.

Il existe enfin une cause d'incompétence, très im-

portante en elle-même, mais que nous ne ferons que mentionner ; son examen nous entraînerait assez loin de l'objet de cette étude, et de nombreux travaux lui ont été consacrés. C'est l'exception d'incompétence mentionnée à l'alinéa 8 de l'article 15 : « Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil la constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. »

IV. — *La procédure*

§ 1. — *L'introduction d'instance.* — « Les membres de la Société conviennent de le porter (leur différend) devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets. »

Sur les premiers mots : « les membres de la Société », il est reconnu actuellement qu'il ne faut entendre par là que les parties en litige. Le texte anglais *any party to the dispute* ne laisse aucun doute à cet égard. Le corollaire est que les membres qui ne sont pas parties au différend ne peuvent intervenir en invoquant l'article 15, mais ils peuvent le faire sur la base de l'article 11 (ils ne mettent pas en jeu une procédure de conciliation, qu'ils ne sont pas qualifiés pour ouvrir, ils font simplement appel à l'attention du Con-

seil). Les parties elles-mêmes peuvent s'appuyer sur l'article 11 et elles l'ont souvent fait.

« Il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le secrétaire général », par conséquent, la médiation du Conseil est à demi obligatoire, car si l'une des parties l'invoque, l'autre est obligée de l'accepter. C'est une très grande différence avec l'ancienne médiation qui n'avait lieu que par l'accord des parties. Dans les Commissions d'enquête de La Haye, il fallait encore une convention spéciale, dans les traités Bryan, il y a déjà médiation automatique ou forcée. La médiation a donc marché dans la voie de l'obligation plus vite que l'arbitrage malgré tous les efforts tentés pour instituer l'arbitrage obligatoire.

§ 2. — *L'instance devant le Conseil.* — La procédure est déclenchée automatiquement par la requête de l'une des parties.

Le Conseil a toute liberté pour adopter la procédure qu'il juge convenable. Les décisions relatives à la procédure sont prises à la majorité des voix (art. 5).

Le Conseil en présence d'une demande d'examen, peut : ou bien examiner l'affaire, ou bien la renvoyer devant l'Assemblée. S'il choisit la deuxième alternative, il se dessaisit entièrement et ne peut plus reprendre l'affaire. L'une des parties peut, d'ailleurs, demander elle-même le renvoi de l'affaire devant l'Assemblée. Cette demande doit être faite dans les quatorze jours à dater du moment où le Conseil a été saisi.

A part le renvoi du différend devant l'Assemblée, il n'existe aucun autre cas où le Conseil puisse se dessaisir. Cependant, comme il a toute liberté d'ordonner la procédure comme il l'entend, il peut :

1° Demander des avis à la Cour permanente de justice internationale, conformément à l'article 14.

2° Confier l'affaire à une Commission d'enquête et de conciliation, constituée, soit par les parties, soit par lui-même.

Le premier point se trouvant explicitement dans le Pacte, ne peut soulever aucune difficulté.

Sur le second, il y a quelques divergences d'opinion. Certains auteurs admettent bien que le Conseil puisse déférer le litige à une Commission de conciliation formée par lui-même, mais non par les parties. Ainsi, M. Gorgé : « Il (le Conseil) peut aussi soumettre le différend à une Commission de conciliation particulière, qu'il aurait constituée pour obtenir des indications complémentaires. » Ce ne serait pas alors une Commission de conciliation, mais uniquement une Commission d'enquête. M. Gorgé poursuit : « Il est à peine besoin de relever que, dans ce cas comme dans celui d'un recours à la Cour permanente de justice internationale, le rapport de la Commission ou l'avis consultatif de la Cour n'aurait d'effet que dans la mesure où il serait entériné par le Conseil. Vis-à-vis des parties, c'est le Conseil, et lui seul, qui intervient

comme organe de conciliation¹. » Cela exclut bien la possibilité pour le Conseil de recourir à une Commission formée par les parties.

On ne voit pas pourquoi le Conseil ne peut reconnaître à la Commission la fonction de conciliateur en même temps que celle d'enquêteur et secondement pourquoi une telle Commission, à la fois enquêteuse et conciliatrice, ne pourrait être formée par les parties. Elle posséderait leur confiance à un beaucoup plus haut degré, et, l'indépendance qu'elle revêtirait vis-à-vis du Conseil, si elle risquait de porter ombrage à ce dernier, serait aussi un gage de réussite.

Si même la question d'un dessaisissement du Conseil en faveur d'une telle Commission pouvait se poser (elle ne le peut actuellement, étant donné le texte du Pacte) il ne manquerait pas de bons arguments pour soutenir l'affirmative².

M. Mandelstam n'est pas de l'avis de M. Gorgé. « Dans les cas, dit-il, où le Conseil ne reconnaît pas au différend une gravité réelle, il peut le renvoyer devant une Commission de conciliation, ou bien inviter les parties à la reprise des négociations pacifiques, tout en réservant son intervention pour le cas où ces

1. Gorgé, L'évolution de la conciliation internationale, *R. D. I. L. C.*, 1926, n° 6 et 1927, n° 1, p. 665.

2. Le Gouvernement suisse a publié un commentaire sur le Pacte dans lequel il proposait que l'enquête sur les différends soumis au Conseil pour examen soit faite par des commissions impartiales, formées en dehors du Conseil. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 4 août 1919. Annexe.

procédures ne devraient pas aboutir.¹ » Il ne s'agit que d'un moyen de procédure, car, de l'avis même de M. Mandelstam, le Conseil n'est point juge de la gravité du différend. Il doit admettre que ce différend est susceptible d'entraîner une rupture. Il reste néanmoins que l'auteur admet la possibilité pour le Conseil de déférer le conflit à une Commission formée par les parties. Il ne spécifie pas que la solution de cette Commission doit être approuvée par le Conseil et faite sienne. On doit cependant le supposer.

Les membres du Conseil étant non des personnalités choisies en vue de leur rôle de médiateurs, mais les représentants des Etats, peuvent être rappelés par leurs gouvernements au cours de la procédure.

Lorsque l'instance de conciliation est ouverte devant le Conseil, les parties doivent communiquer au secrétaire général, dans le plus bref délai, l'exposé de leur cause, avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate. Cette mesure a pour but de saisir l'opinion publique. On suppose que celle-ci voyant clairement de quel côté se trouve la vérité de la justice fera pression sur les représentants des Etats en conflit et les amènera à abandonner leurs prétentions injustifiées.

Si les parties intéressées ont un représentant au

1. Mandelstam, *op. cit.*

Conseil, celui-ci prend part aux délibérations. Si elles n'en ont pas, elles peuvent en envoyer.

« Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement. » (Al. 3.) La publicité n'a pas ici un but préventif, ce n'est pas un appel à l'opinion, puisque le différend est résolu. C'est plutôt une sorte d'enseignement public, un exemple destiné à l'édification des autres Etats.

§ 3. — *Le rapport du Conseil.* — « Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce. » (Al. 4.)

Le rapport doit être établi dans un délai de six mois, à dater du jour où le Conseil aura été saisi du différend. Ce rapport intervient après que, devant le Conseil, la tentative de conciliation a échoué. Il va servir à deux fins, dont l'une, pense-t-on, facilitera l'autre : saisir l'opinion publique et porter, en certains cas, certains effets obligatoires.

a) *Le vote à l'unanimité.* — Si le rapport est voté à l'unanimité (le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité),

« les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport ».

Quelle est la signification exacte de cette phrase ?

Assurément, cela n'équivaut pas à donner au rapport voté à l'unanimité, un caractère obligatoire ; car les rédacteurs du Pacte l'eussent dit plus clairement. Cette phrase édicte simplement une protection envers l'Etat qui se soumet au rapport. Cet Etat ne peut être attaqué par aucun membre de la S. D. N., mais les autres membres de la S. D. N. non partie au différend n'auraient, de toute façon, aucun droit d'entreprendre une guerre sans avoir au préalable recouru à des procédures pacifiques, suivant la règle générale. Le terme : « les membres de la Société », ne peut donc s'appliquer qu'aux parties en cause. Le Pacte veut dire que la partie qui se soumet au rapport ne peut être attaquée par aucune des autres. Mais cette prescription suffira-t-elle à faire admettre le rapport par les autres et à en assurer l'application ? Si l'Etat à qui le Conseil a donné tort se conforme de lui-même au rapport, il n'y aura certainement aucune difficulté. Mais s'il ne s'y conforme pas ? L'Etat qui a obtenu gain de cause pourra-t-il assurer lui-même par la force l'exécution du rapport, par exemple faire appliquer par son adversaire des dispositions administratives, ou employer des moyens de pression pour se faire verser l'indemnité qui lui est due ? Sans doute,

et c'est ce que veut dire le Pacte lorsqu'il interdit aux membres de la S. D. N. (en l'espèce, à la partie condamnée) de recourir à la guerre contre tout membre qui se conforme au rapport (ici la partie gagnante) (art. 12, § 1). De cet avis est M. Gorgé : « Il n'y aurait plus de guerre légale possible, que dans le cas où les deux parties auraient rejeté définitivement les conclusions du rapport ou dans le cas où la partie qui les aurait acceptées se déciderait à ouvrir les hostilités contre la partie récalcitrante. Car si le Pacte protège l'Etat qui se conforme au rapport, il ne lui interdit pas de recourir à la guerre contre celui qui ne s'y conforme pas¹. » L'Etat gagnant peut donc assurer lui-même l'exécution du rapport sans que son adversaire puisse recourir à la résistance armée. En cas de résistance passive, il pourra contraindre cet adversaire par les armes ou par tout autre moyen qu'il jugera bon.

Mais, lorsque l'Etat qui a obtenu gain de cause est plus faible que son adversaire, et ne peut se faire justice lui-même ? Il est à craindre alors que le Conseil ne veuille pas ou ne puisse pas lui donner les secours nécessaires, et que le plus fort ait encore raison.

Si aucune des deux parties n'accepte le rapport ? Il n'y a alors aucune obligation pour personne. La situation est donc semblable à celle qui résulte d'un vote du Conseil obtenu à la majorité (le Conseil pourra cependant intervenir sur la base de l'article 11).

1. Gorgé, *op. cit.*, p. 670.

b) *Le rapport est voté à la majorité.* — Le rapport n'oblige à aucun degré les parties. Elles ont toute liberté de donner à l'affaire la suite qui leur convient. Elles ne peuvent cependant recourir aux armes avant un délai de trois mois (art. 12, § 1). Cependant, l'article 15 comporte une disposition spéciale pour ce cas (§ 7) : « Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants de toute partie au différend, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. » Cet article est très vague. D'après le texte, les membres de la Société ont le droit d'agir séparément. Ce droit va-t-il jusqu'à admettre la guerre ? Rien dans le texte ne s'y oppose. Mais il vaut mieux appliquer la règle générale selon laquelle aucun des membres ne peut prendre les armes contre un autre sans avoir auparavant recouru à une procédure pacifique. Cela aura le grand avantage qu'en principe le conflit restera limité aux parties.

V. — *L'examen par l'Assemblée.*

Art. 15, al. 9. — « Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des parties. Cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à

dater du moment où le différend est porté devant le Conseil. »

L'Assemblée ne peut jamais être saisie de prime abord. Dans l'intention des rédacteurs du Pacte, c'est un moyen un peu exceptionnel. On voulut par là calmer les inquiétudes des petites puissances qui considéraient le Conseil comme la réunion des grandes, ce qu'il était effectivement au début, lorsqu'il n'y avait, outre quatre grandes puissances permanentes, que quatre puissances non permanentes. Le recours à l'Assemblée dissipait la crainte que pouvait faire naître un Conseil à caractère politique accentué.

Le Conseil peut se dessaisir au profit de l'Assemblée à n'importe quel moment de la procédure. Au contraire, lorsque l'examen par l'Assemblée est réclamé par l'une des parties, la requête doit en être présentée au Conseil dans les quatorze jours à dater du moment où il a été saisi du différend. L'Assemblée est alors nantie de tous les pouvoirs du Conseil. Elle doit, comme lui, avoir établi un rapport (si elle n'a pu régler le conflit) dans un délai de six mois. Le même moratoire de trois mois suit le rapport de l'Assemblée comme celui du Conseil. Le rapport de l'Assemblée peut avoir les mêmes effets que le rapport voté à l'unanimité par le Conseil. Il faut, pour cela, qu'il obtienne l'adhésion de l'unanimité du Conseil et de la majorité de l'Assemblée (les représentants des parties ne prenant part à aucun de ces deux votes).

CHAPITRE IV

LES AMENDEMENTS SCANDINAVES

Au mois de juillet 1920 le gouvernement norvégien faisait parvenir au secrétaire général de la S. D. N. un projet d'amendement au Pacte. Ces amendements portaient sur les articles 12, 13 et 15 et tendaient à l'institution de Commissions d'arbitrage et de conciliation. Un projet d'annexe au Pacte organisait ces Commissions. Au mois d'octobre suivant le secrétaire général recevait un autre projet d'amendement de la part du gouvernement suédois. Le but de ces amendements tant norvégien que suédois était de retirer au Conseil, organe jugé trop politique, sa compétence en tant que conciliateur. Il ne s'agissait pas de la lui retirer complètement ; des Commissions particulières constituées par les Etats litigeants auraient d'abord tenté de régler le différend et ce n'est qu'au cas où elles n'y seraient point parvenues que le Conseil aurait été saisi de l'affaire à fin d'examen. Au lieu d'un degré de juridiction, où plutôt de conciliation, unique, il y en aurait eu deux. Les auteurs des amendements espéraient bien d'ailleurs que la plupart des conflits seraient réglés en premier ressort.

SECTION I. — EXPOSÉ DES AMENDEMENTS

Voici quel était le texte de ces amendements :¹

AMENDEMENTS NORVÉGIENS.

ART. 12. — Tous les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à un règlement judiciaire, soit à une procédure d'enquête et de conciliation.

« Le règlement judiciaire appartient à la Cour permanente de justice internationale mentionnée à l'article 14, ou, à moins que les parties ne tombent d'accord pour faire régler le différend d'une autre manière, à une Commission d'arbitrage et de conciliation des parties, instituée conformément à l'Annexe au Pacte. Cet Annexe est considéré comme faisant partie intégrante du Pacte.

« La procédure d'enquête et de conciliation a lieu devant la même Commission ou, si un accord n'est pas obtenu, devant le Conseil. La Commission présentera aux parties un projet d'arrangement à l'amiable ou, le cas échéant, leur proposera de soumettre le différend, dans sa totalité ou en partie, à un règlement judiciaire sur la base des conclusions de l'enquête. Ces propositions sont obligatoires pour les parties si elles sont unanimes.

« Si le différend n'est pas réglé de l'une de ces manières, il est soumis à l'examen du Conseil. Les membres conviennent qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence de la Cour permanente de justice internationale ou celle des arbitres, ou après le rapport du Conseil.

« Toutes les affaires qui sont réglées selon les dispositions de cet article doivent être terminées dans un délai raisonnable, et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend.

1. Actes de la 1^{re} Assemblée. Séances plénières, pp. 73 et 82, et Doc. 1^{re} Ass. n° 12, 42 et 150.

ART. 13. — « Les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, de règlement judiciaire et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement au règlement judiciaire.

« Les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture, sont déclarés être parmi ceux qui sont susceptibles de règlement judiciaire.

« Tous les différends mentionnés à cet article doivent être réglés par la Cour permanente de justice internationale ou par la Commission d'arbitrage et de conciliation des parties, à moins que les parties ne tombent d'accord pour faire régler d'une autre manière.

« En cas de dissentiment entre les parties sur la question de savoir si un différend, selon les dispositions de cet article ou selon une convention particulière entre les parties, sera soumis à un règlement judiciaire, cette question préalable est définitivement réglée par la Cour permanente de justice internationale.

« Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues, ainsi qu'à se conformer à toute proposition obligatoire pour eux de leur Commission d'arbitrage et de conciliation et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de cet engagement, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.

« ART. 15. — Si, conformément à l'article 12, le Conseil doit être saisi d'un différend, il suffit que l'une des parties en avise le Secrétaire général, qui prend toutes les dispositions, etc... »

AMENDEMENTS SUÉDOIS

« ART. 12. — Tous les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage, soit, conformément à l'article 15, à l'enquête d'une Commis-

sion de conciliation et, s'il n'a pu se régler par cette dernière voie, à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil.

« Dans tous les cas prévus par cet article, la sentence des arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les quatre mois à dater du jour où il aura été saisi du différend. »

« ART. 15. — S'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13, les membres de la Société conviennent de le soumettre à l'examen d'une Commission de conciliation. La compétence et la composition de ladite Commission, ainsi que la procédure à suivre devant elle, sont déterminées par une Annexe au présent Pacte. Les dispositions de cette Annexe seront censées faire partie intégrante du Pacte.

« Si la procédure devant la Commission de conciliation n'aboutit pas à un règlement du différend, les parties devront porter celui-ci devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'une d'elles avise du différend le Secrétaire général. Si, dans un délai de trente jours à compter du moment où le rapport de la Commission a été déposé ou de la date à laquelle la Commission aurait dû avoir achevé ses travaux le différend n'a pas été porté devant le Conseil et si le Secrétaire général n'a pas été avisé qu'un arrangement à l'amiable est intervenu entre les parties, il appartiendra au Conseil de procéder, sans en être requis par les parties, à l'examen du différend, auquel cas celui-ci sera censé avoir été porté devant le Conseil à l'expiration du délai susdit.

« Dans le cas où un différend a été porté devant le Conseil, le Secrétaire général prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets.

« Dans le plus bref délai, etc... des parties. »

D'après le projet norvégien, comme dans le Pacte, seront soumis à la procédure judiciaire les différends

qui, de l'avis des parties, sont susceptibles de l'être et qui n'auraient pu se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique. Mais alors que le Pacte laisse toute liberté aux parties de juger si le différend est juridique ou non, l'amendement norvégien déclare que certains d'entre eux sont certainement juridiques.

Ce sont ceux qui sont énumérés à l'article 13 du Pacte. Des amendements spéciaux furent d'ailleurs introduits par le gouvernement danois pour supprimer les mots « à leurs avis » et « généralement » qui dans l'article 13 indiquent la faculté et non l'obligation. Ils ne reçurent pas satisfaction.

Dans le projet suédois, l'article 13 du Pacte n'est pas modifié et par conséquent les différends qu'il énumère ne sont pas obligatoirement soumis à l'arbitrage.

La procédure judiciaire. — D'après le projet norvégien, le règlement judiciaire appartient à la Cour de justice ou à une Commission d'arbitrage et de conciliation formée par les parties. Il semble, dans le silence du texte, que les parties aient le choix entre les deux procédures. Cette Commission d'arbitrage et de conciliation est une création originale des juristes norvégiens. Son rôle, très curieux, est double : c'est tantôt celui d'un organe judiciaire, tantôt celui d'un organe conciliateur. La Commission ne peut on le conçoit siéger à la fois comme médiateur et comme arbitre, mais elle peut siéger en qualité de l'un ou de l'autre et même assumer successivement ces deux rôles

pour la même affaire. Nous voyons donc pour la première fois, un même organisme, composé des mêmes hommes, pouvoir être à la volonté des parties et selon le différend, conciliateur ou arbitre. Cette Commission est instituée selon certaines règles dont l'ensemble forme une annexe au Pacte.

La procédure de conciliation. — D'après le projet norvégien, elle a lieu devant la Commission d'arbitrage et de conciliation. Si les parties ne se sont pas mises d'accord pour porter le différend devant cette Commission, la procédure aura lieu devant le Conseil. Le Conseil devra également être saisi dans le cas où la Commission ne sera pas arrivée à régler le différend. La Commission présente aux parties un projet d'arrangement à l'amiable ou, le cas échéant, leur propose de soumettre le différend dans sa totalité ou en partie à un règlement judiciaire sur les bases de l'enquête. Ces propositions sont obligatoires pour les parties si elles sont unanimes. Le Pacte avait déjà donné le caractère obligatoire au vote unanime du Conseil. Mais l'obligation était beaucoup moins précise qu'ici. Le Protocole de Genève à son tour donnera au vote unanime un caractère obligatoire positif. Même il aura, avec l'amendement norvégien, une curieuse ressemblance : « Si le différend soumis au Conseil n'a pu être réglé par lui..., le Conseil engagera les parties à soumettre le différend à un règlement judiciaire ou arbitral. »

D'après le projet suédois, la procédure de conciliation a lieu également devant la Commission. A défaut de règlement devant cette Commission, le Conseil sera saisi. La Commission suédoise est assez différente de la Commission norvégienne, elle n'a qu'un rôle de conciliation et l'exposé des motifs du projet suédois en donne fort bien les raisons :

« Le gouvernement suédois estime peu opportun, en effet, d'énoncer comme le fait le projet norvégien, des dispositions conférant aux Commissions de conciliation le droit de faire fonction de tribunaux d'arbitrage. Il va sans dire que la faculté ne doit pas être refusée aux parties qui le désireraient de recourir à l'arbitrage d'une Commission. Mais, en règle générale, un organe qui a pour tâche essentielle de servir de médiateur entre les parties ne paraît pas des plus aptes à exercer les fonctions de juge qui, pour être bien remplies, exigent d'autres qualifications. Et il faudrait craindre, si l'usage de recourir aux Commissions de conciliation, comme à des tribunaux d'arbitrage se généralisait, une confusion de fonctions qui, bien qu'apparentées, doivent être tenues séparées et exercées suivant des principes directs. »

Rôle du Conseil. — Le rôle des Commissions est de connaître en premier ressort des différends non juridiques, ceux-ci ne devant être portés devant le Conseil que si la commission n'a pu les résoudre. Il faut remarquer que, lorsque le différend est porté devant

le Conseil, il ne s'agit en aucun cas d'un appel. La partie qui saisit le Conseil après l'enquête et les propositions de la Commission ne fait point appel de ces propositions qui ne sont pas obligatoires. D'ailleurs chacune des deux parties peut saisir le Conseil, même celle qui aurait accepté de se conformer aux propositions de la Commission.

Les deux projets norvégien et suédois sont également d'accord pour donner au Conseil la faculté d'inviter la Commission à engager la procédure de l'enquête (annexe 29 Norv. et 10 Suédois). Le projet suédois contient une clause de plus. C'est à l'article 15 : Il déclare que si, dans un délai de trente jours à partir de la date à laquelle la Commission aurait dû terminer ses travaux, les parties ne se sont pas arrangées, le Conseil pourra procéder sans en être requis par les parties à l'examen de l'affaire.

Fonctionnement des Commissions. — Les deux projets d'amendements étaient suivis d'annexes dans lesquelles étaient fixés les détails d'organisation et de procédure des Commissions. La plupart de ces dispositions sont communes aux deux projets. On n'indique ici que les principales :

La Commission est formée ainsi : Chaque Etat nomme deux membres, l'un parmi ses nationaux, l'autre parmi les Etats tiers. Les deux Etats désignent ensemble le président de la Commission parmi les ressortissants d'un Etat tiers. C'est une méthode nouvelle

et très supérieure à celle qui était employée jusqu'alors. Auparavant, lorsque chaque partie nommait deux de ses nationaux et que le président seul était désigné d'accord, l'avis de ce dernier risquait d'être la seule cause déterminante de la décision. Avec le système scandinave, il y a trois membres impartiaux par position au lieu d'un ; il ne sera malheureusement adopté en pratique que beaucoup plus tard.

Si un différend s'élève entre deux Etats dont l'un seulement fait partie de la Société ou dont aucun ne fait partie, et que le ou les Etats étrangers se soumettent aux obligations qui s'imposent aux membres, une Commission sera obligatoirement constituée (sauf règlement judiciaire). Dans le cas où des Etats tiers prétendraient être intéressés dans le différend, la Cour de justice examinera cette requête. Si elle est fondée, le différend sera porté, non devant la Commission prévue, mais devant une Commission spéciale formée ainsi : chaque Etat intéressé nommera un membre parmi ses ressortissants et la Cour de justice nommera un membre pour chacun des Etats intéressés, mais non choisi parmi leurs nationaux. Le président sera également nommé par la Commission et ne devra pas être un ressortissant d'aucun des Etats intéressés. Cette méthode pourrait servir de modèle soit pour le cas pour lequel elle est créée, soit pour le cas d'un traité collectif (dans lequel la formation de la Commission est toujours une grande difficulté).

La Commission fera un rapport sur chaque différend qui lui aura été soumis. Elle fera également s'il y a lieu un projet du règlement à l'amiable (le projet norvégien ajoute : ou une proposition de soumettre le litige à un règlement judiciaire sur la base du rapport).

La Commission peut offrir son concours pour l'ouverture d'une procédure. Elle peut aussi l'engager elle-même sur l'invitation du Conseil.

SECTION II

DES AMENDEMENTS SCANDINAVES A LA RÉOLUTION DU 22 SEPTEMBRE 1922

Avant d'être portés devant l'Assemblée, les amendements furent examinés par la première Commission (Commission des questions constitutionnelles, présidée par M. Balfour). Celle-ci, après discussion, ne jugea pas qu'ils dussent être pris de suite en considération. La question dépassait d'ailleurs le cadre de ces amendements. En même temps qu'eux s'en présentaient d'autres, danois, norvégiens et suédois, tendant à modifier les dispositions du Pacte sur la réunion de l'Assemblée, la désignation des membres du Conseil, la suppression du mot « généralement » à l'article 13, etc... Il s'agissait donc surtout de savoir si l'Assemblée de la S. D. N., commencerait dès sa première réunion

à modifier le Pacte dont elle était née. A la douzième séance de l'Assemblée, le 2 décembre 1920, M. Balfour, président de la première Commission, reprit les arguments qui avaient été émis contre la prise en considération immédiate des diverses propositions d'amendement. D'abord, dit-il, en amendant le Pacte, on modifierait le traité de Versailles, dont le Pacte fait partie intégrante ; en second lieu, la S. D. N. est trop jeune et inexpérimentée pour se livrer si tôt à des transformations. On devrait se contenter de mettre à l'étude ces propositions. L'Assemblée se rangea à son avis et vota une résolution invitant le Conseil à nommer une Commission chargée d'étudier les amendements au Pacte.

Conformément à cette résolution, le Conseil constituait, le 21 février 1921, la Commission des amendements. Elle se composait de onze membres et était chargée d'étudier les projets déjà présentés et certaines questions connexes, ainsi que toutes les questions qu'elle jugerait utile d'étudier de sa propre initiative ou que le Conseil pourrait lui renvoyer.

La Commission tint une première session à Genève et commença ses travaux le 6 avril 1921. Elle en tint une seconde à Londres, le 1^{er} juin 1921 et les jours suivants. MM. de Visscher et Zahle furent nommés rapporteurs. Le rapport que la Commission porta devant le Conseil rappelait que l'institution de Commissions avait déjà été discutée lors de l'élaboration

du Pacte, et rejetée. Il estimait que le rôle de conciliateur est suffisamment tenu par le Conseil pour qu'il ne soit pas nécessaire d'en doter d'autres organes. Le Conseil peut d'ailleurs désigner lui-même une Commission d'enquête et de conciliation, s'il le juge utile. Bref, le rapport rejetait la prise en considération de M. Struycken, porte ses conclusions devant l'Assemblée, de voter une résolution reconnaissant l'utilité du procédé de conciliation.

Le rapport de la Commission des amendements est renvoyé à la première Commission qui, par la bouche de M. Struycken, porte ses conclusions devant l'Assemblée. Elle considère que le procédé de conciliation est assurément excellent, mais que ce n'est pas une raison pour imposer à tous les Etats l'obligation de créer des Commissions permanentes. D'ailleurs, la conciliation par le Conseil, organe d'une autorité plus grande, sera souvent préférable. Les Etats peuvent toujours, ajoute le rapport, instituer entre eux des Commissions, et même s'obliger les uns vis-à-vis des autres, par des conventions spéciales, à soumettre en premier lieu leurs conflits ou certains d'entre eux, à une Commission instituée à cet effet. Mais il y a loin de cette faculté laissée aux Etats à l'obligation qu'on voudrait leur imposer. Néanmoins, la procédure de conciliation mérite grandement d'être étudiée. C'est pourquoi la première Commission demande à l'Assemblée de voter une résolution rejetant les amendements

norvégiens et suédois, recommandant la procédure de conciliation conformément à l'esprit du Pacte et invitant le Conseil à nommer une Commission chargée d'étudier ce procédé, en vue de l'élaboration du règlement à ce sujet. La discussion vint à l'ordre du jour de la séance du 4 octobre 1921. M. Lie (Norvège) fit une très intéressante déclaration. Il remarqua d'abord que dans le dessein poursuivi par la S. D. N. : la coopération internationale pour la solution pacifique des différents Etats nationaux, le Conseil, organe central très puissant, joue un grand rôle, mais le but ne peut être atteint qu'avec la volonté de tous les membres. Or, cette volonté n'a pas l'occasion de se faire valoir d'une manière suffisamment régulière et efficace. « Il faut reconnaître, dit-il, que la Société des Nations est très centralisée, qu'elle l'est même un peu à l'excès. Le remède naturel à cette faiblesse organique sera l'introduction de la centralisation quand il s'agira du règlement des conflits internationaux. » Et il ajoute : « Le système préconisé par la proposition norvégienne ne vise qu'à créer des organes locaux. Ces organes ne constituent pas une voie nouvelle à côté des voies instituées par le Pacte. Ils fonctionnent plutôt comme en quelque sorte des appareils de filtre pour les conflits (autrement soumis au Conseil ou à l'Assemblée) tout à fait dans le cadre de l'organisation présente. »

Ces remarques faites, il accepte la conclusion du rapport de la première Commission. M. Loevgren

(Suède) fait de même. La résolution est adoptée à l'unanimité ¹.

Cette résolution était un grand pas dans la voie ouverte par les amendements scandinaves. Elle prouvait l'intérêt que l'Assemblée et notamment les membres éminents de la première Commission prenaient à l'hypothèse de la création d'organes locaux de conciliation. D'autre part, et pour la première fois, les amendements concernant la procédure de conciliation étaient disjoints des autres (sur l'art. 3, etc...) et allaient faire l'objet d'une étude spéciale.

Conformément à la résolution du 4 octobre 1921, le Conseil, dans sa seizième session, à Genève (les 10-14 janvier 1922), nomma la « Commission spéciale pour l'étude du procédé de conciliation ». Cette Commission ne comptait que des spécialistes du droit international : MM. Adatci, ambassadeur du Japon à Bruxelles, président ; Alvarez, directeur-fondateur de l'Institut des hautes études internationales ; Hold von Ferneck, professeur à l'université de Vienne, ancien conseiller juridique du Ministère des affaires étrangères austro-hongrois ; Lofgren, ancien ministre de Suède, et de Visscher, professeur à l'université de Gand. MM. Alvarez et Lofgren n'ayant pu accepter l'invitation furent remplacés respectivement par MM. Fortoul, ministre du Venezuela à Paris, et Unden, ancien ministre de la Justice en Suède, professeur à l'université d'Upsal. Le docteur Van Hamel, direc-

1. Actes II^e Ass. Séances plénières, p. 821 et s.

teur de la Section juridique du secrétariat de la S. D. N., prêta à la Commission son concours. Toutes les garanties existaient donc pour que ces travaux aboutissent à une œuvre soigneusement étudiée, juridique et pratique en même temps.

La Commission avait deux questions à résoudre : en premier lieu, le mode suivant lequel on ferait entrer les Commissions de conciliation dans le cadre de la S. D. N., ensuite, l'organisation et la procédure qu'il conviendrait de recommander pour l'institution des Commissions. C'est au cours des débats que fut définitivement abandonnée l'idée d'amender le Pacte, la première et la deuxième Assemblée ne s'y étant pas montrées favorables. L'attribution d'un rôle arbitral aux Commissions — que demandait le projet norvégien — fut également repoussé. Quant à la nomination obligatoire des Commissions, il fut jugé impossible de l'admettre : cela eût entraîné la formation immédiate d'une cinquantaine de celles-ci, chose difficilement réalisable, en pratique.

Les travaux de la Commission spéciale aboutirent à un projet de résolution en dix articles, recommandant la création de Commissions de conciliation ¹.

Le projet fut soumis au Conseil, au mois de juillet 1922. Il avait, au préalable, été étudié par un membre du Conseil, M. Viviani, représentant de la France. Dans le rapport qu'il rédigea, M. Viviani approuvait entièrement le système des conventions particulières.

1. Actes de la III^e Ass. Séances des Commissions (1^{re} Com.) et Journal Officiel, III^e année, n^o 8, 2^e Partie.

Il fit seulement des réserves sur quelques points. Le projet donnait à la Commission de conciliation, aussi bien qu'aux parties, le droit de saisir le Conseil, si, dans un délai de trente jours après la déposition du rapport, les parties ne s'étaient pas mises d'accord. M. Viviani repoussa pour le Conseil cette obligation nouvelle. Il demanda que la Commission puisse seulement attirer l'attention du Conseil sans l'obliger à ouvrir une enquête. Le rapport de M. Viviani ayant été adopté par le Conseil en même temps que le rapport de la Commission, ce dernier fut modifié en conséquence.

Le projet de la Commission d'étude, modifié, fut transmis à la première Commission de la III^e Assemblée. Ce projet était une base bien construite, il rendait acceptable par la S. D. N. la création d'organes dont le but était analogue au sien. Mais il laissait bien des questions à résoudre et la discussion au sein de la première Commission allait les faire apparaître.

M. Frangulis (Grèce) demanda des éclaircissements sur deux points : en premier lieu, la procédure serait-elle suspensive, c'est-à-dire serait-il impossible d'exercer un recours parallèle devant le Conseil pendant la procédure de conciliation ? S'il en était ainsi, cela constituerait un amendement au Pacte. Ainsi se trouvait posée une question très importante dont, après bien des discussions et des avis divers, on peut à peine dire qu'elle soit résolue. Le deuxième point était celui-

ci : quelle serait la situation d'un Etat tiers, intéressé au conflit, mais non partie à la convention. Le Pacte considère qu'un conflit qui intéresse deux Etats, intéresse la Société tout entière. Il ne faudrait pas que le système de la Commission de conciliation modifie les droits des autres Etats. M. de Palacios (Espagne) pense qu'il serait désirable que le Conseil, lorsqu'il use de son droit de renvoyer le différend à une Commission de conciliation, eût formé cette Commission lui-même, bien que les parties en eussent déjà formé une.

Plusieurs membres de la Commission expriment le désir que le projet soit un projet de traité ouvert, auquel tous les Etats désireux de recourir, le cas échéant, à la conciliation, pourraient adhérer. La Commission retint ce vœu et le transcrivit dans le préambule du projet qu'elle élaborait. Il ne recevra application que par l'Acte général d'arbitrage six ans plus tard.

M. de Visscher, qui avait été rapporteur de la Commission d'étude, répond que le but principal de cette Commission avait été de préciser les rapports du Conseil et de la Commission de conciliation. D'autre part, en ce qui concerne la situation des Etats tiers, il faut, dit-il, s'en tenir au Pacte. Quant à établir un système de conciliation pour conflit entre plusieurs Etats, c'est, à son avis, impossible.

La Commission nomma une sous-commission qui

rédigea un nouveau projet différent du précédent sur quelques points. Le nouveau projet fut adopté par la Commission qui le présenta à l'Assemblée¹. Celle-ci l'adopta à son tour, sous forme de résolution, dans sa séance plénière du 22 septembre 1922. Nous ne pouvons citer en entier cette résolution. Voici cependant le préambule qui en résume l'esprit :

L'Assemblée, en vue de favoriser le développement de la procédure de conciliation des différends internationaux dans un esprit conforme au Pacte, recommande aux membres de la Société de conclure, sous réserve des droits et obligations mentionnés à l'article 15 du Pacte, des conventions ayant pour objet de soumettre leurs différends à des Commissions de conciliation instituées par eux.

L'organisation de ces Commissions, leur compétence et la procédure à suivre devant elles seront déterminées librement par les Parties contractantes. Il est recommandé aux Parties de s'inspirer des dispositions contenues dans la convention de La Haye du 18 octobre 1907, pour le règlement pacifique des conflits internationaux, notamment de celles qui concernent l'audition des témoins, la procédure par experts, les commissions rogatoires, le transport sur les lieux, le remplacement des membres de la Commission. Les règles inscrites dans les articles suivants sont particulièrement recommandées à leur acceptation. A la demande des membres intéressés, le Secrétaire général pourra leur prêter le concours du Secrétariat pour la conclusion de conventions de conciliation.

Indépendamment des autres moyens mis à sa disposition par le Pacte pour assurer le maintien de la Paix, le Conseil peut, le cas échéant, recourir aux services de la Commission de conciliation instituée par les Parties; il pourra les inviter à porter leurs différends devant cette Commission, ou renvoyer à son examen tous différends qui lui auraient été soumis par l'une d Parties, en application de l'article 15 du Pacte.

1. Documents de la 3^e Ass. A. 86 et 3^e Ass. Séances plénières.

L'application d'une convention de conciliation conclue entre deux Etats dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun ne fait partie, se fera sous réserve de la procédure organisée par l'article 17 du Pacte.

L'Assemblée émet le vœu que la compétence des Commissions s'étende au plus grand nombre de litiges et que la mise en pratique des conventions spéciales d'Etat à Etat recommandées par la présente Résolution permette l'établissement, dans un avenir prochain, d'une convention générale ouverte à l'adhésion de tous les Etats.

Ce préambule est suivi d'un règlement comprenant neuf articles. Voici le sens des principales dispositions :

La Commission est formée comme dans les projets scandinaves, elle comprend cinq membres, chaque partie désigne deux membres, l'un parmi ses nationaux, l'autre parmi les ressortissants d'un Etat tiers. Le président est nommé par les deux parties ensemble.

Elle doit achever ses travaux dans un délai de six mois.

Elle fera un rapport sur chaque différend qui lui aura été soumis. Le rapport comportera, s'il y a lieu, un projet de règlement.

Avant le règlement d'un différend, le rapport de la Commission ne pourra être publié par l'une des parties que si la partie adverse lui donne son assentiment, la Commission pourra, à l'unanimité des voix, ordonner la publication immédiate.

La résolution du 22 septembre 1922 est l'abou-

tissement de longues études et le résultat des travaux de nombreuses Commissions et sous-commissions formées au sein de la Société des Nations. Il faut remarquer, pourtant, que ce sont presque toujours les mêmes noms qui reviennent dans les listes des membres de ces Commissions, au long de ce lent travail de préparation. Parmi les plus actifs artisans de cette œuvre, M. de Visscher a une place à part. On peut presque dire que cette œuvre est la sienne. A côté de lui, MM. Adatci, Uuden et Struycken ont participé de la façon la plus efficace au résultat final. Quelle a été l'influence de la résolution du 22 septembre ? On ne peut dire qu'elle ait eu une action très effective, en tant que modèle de convention, sur les traités postérieurs. Plusieurs Etats avaient déjà conclu entre eux des traités de conciliation. Le règlement proposé par la S. D. N. ne diffère pas essentiellement de ceux-ci, et sur les traités postérieurs on ne peut constater aucune influence directe du règlement. Mais le grand mérite de la résolution et des travaux qui l'ont précédée a été de généraliser encore davantage l'idée de conciliation et surtout de faire admettre, par la Société des Nations, la méthode de conciliation par organes spéciaux comme un moyen régulier de résoudre les conflits.

CHAPITRE V

LA SITUATION DES COMMISSIONS DE CONCILIATION VIS-A-VIS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

La question la plus controversée que pose l'institution des Commissions de conciliation, celle qui est la cause des difficultés que le nouveau procédé a rencontrées au sein de la Société des Nations et le sujet de bien des discussions actuelles est celle des rapports entre les Commissions et le Conseil. C'est, plus précisément, la question du concours de compétence entre ces deux institutions.

A la première Commission de la III^e Assemblée, au moment de la discussion sur le projet de règlement rédigé par la « Commission spéciale pour l'étude du procédé de conciliation », l'un des membres de la Commission avait demandé si la procédure de conciliation serait suspensive. Il s'agissait de savoir, si, lorsque deux Etats ont constitué une Commission de conciliation et qu'un différend surgit entre eux, ils sont tenus de recourir d'abord à leur Commission, ou si l'une des parties peut, à n'importe quel moment, porter le différend devant le Conseil en vertu de l'article

15 du Pacte. « La Commission d'étude entend bien, répondit M. de Visscher, rapporteur de cette Commission, qu'aussitôt qu'on se trouve dans le cas prévu par l'article 15, c'est celui-ci qui doit être appliqué. Donc, dès que ce cas se présente, chaque partie reste libre de saisir le Conseil. Or, les seuls différends qui, d'après le Pacte, peuvent être portés devant le Conseil, sont ceux susceptibles d'entraîner une rupture. C'est pourquoi l'article 15 du Pacte est mentionné à l'article 9 du projet¹. » Cela sous-entend que le différend est susceptible d'entraîner une rupture lorsque la Commission n'a pu le résoudre, mais non auparavant. Il ne peut y avoir concours de compétence puisque la Commission et le Conseil ne connaissent pas des mêmes différends. Si le différend est susceptible d'entraîner une rupture, l'article 15 *doit* s'appliquer ; mais il ne peut être considéré comme tel que si les procédures particulières ont été suivies sans succès.

On ne peut douter que telle fut la réponse à la question posée. Elle nous est confirmée par l'auteur d'une étude sur les Commissions de conciliation et la S. D. N.² qui était, semble-t-il, bien placé pour connaître ce dont il parle : « On fit remarquer, dit-il, que... le Pacte ne prévoyait l'intervention du Conseil

1. Voir *Actes de la 3^e Ass. Séances des Commissions*. Le projet de la Commission d'étude modifié par le Conseil, contenait un art. 9 prévoyant le recours au Conseil lorsque la Commission n'aurait pu mettre les parties d'accord.

2. XXX., *Les Commissions de conciliation et la Société des Nations*, R. D. I. P., 1922 et Pédone, 1923.

qu'en cas de différend susceptible d'amener une rupture ; les Commissions de conciliation nommées par les parties ne devraient également intervenir qu'en cas de danger de rupture entre les parties. Il y fut répondu que le fait même de soumettre un différend à une Commission de conciliation prouve qu'il n'est pas susceptible d'entraîner une rupture, mais que c'est précisément lorsque la tentative de conciliation a échoué que le différend a pris ce caractère et on demanda que ce point fût spécifié. »

Cette théorie est habile et a l'avantage de mettre tout le monde d'accord en supprimant la question ; et au moins au point de vue théorique elle paraît indiscutable. L'idée qui était à la base de cette théorie était sans doute de sauvegarder le plus possible la compétence du Conseil, mais la conséquence pratique était en sens contraire : les Etats ne pouvaient porter leur différend devant le Conseil, avant de l'avoir soumis à leur Commission, puisque ce n'est qu'après l'échec de celle-ci qu'il est susceptible d'entraîner une rupture. La procédure de conciliation était donc, en fait, suspensive.

Cette théorie était, en effet, celle de la Commission d'étude. Voici un passage de son rapport : « Les parties trouveront, dans la grande majorité des cas, un sérieux avantage à soumettre leurs différends à l'examen d'une Commission instituée par elles. Si, toutefois, de l'avis de l'une d'elles, le différend pré-

sente un caractère d'acuité qui le rend « susceptible d'entraîner une rupture » — éventualité plutôt exceptionnelle et qui impliquerait, dans la plupart des cas, de la part des parties, un manquement à l'attitude pacifique que leur commande la convention durant les préliminaires de conciliation — l'article 15 du Pacte reste applicable. D'ailleurs, même dans ce cas, il appartiendra au Conseil, saisi par la requête de l'une des parties, d'apprécier s'il doit retenir l'examen du différend ou renvoyer celui-ci à l'examen de la Commission¹. » D'après ce texte, l'article 15 n'est, en général, applicable que si le traité de conciliation a été violé. Dans le cas normal, c'est-à-dire lorsque la procédure est suivie régulièrement et pacifiquement, on ne se trouve pas dans le cas de l'article 15. Ce point de vue sera plus tard soutenu par les partisans du caractère suspensif des procédures particulières.

La première Commission de la III^e Assemblée eut à un beaucoup plus haut degré le souci de maintenir l'application toujours possible de l'article 15, comme en témoigne la suppression de l'article 9 du projet de la Commission d'étude, modifié par le Conseil. Le projet de la Commission d'étude comportait un article (art. 9) ainsi conçu : « Si, dans un délai de trente jours à dater du dépôt du rapport de la Commission

1. *Journal officiel*, III^e année, n^o 8 (2^e part.) et *Actes de la 3^e Ass. Séances des Commissions*.

les parties ne sont pas arrivées à un règlement amiable de leur différend, le Conseil pourra être saisi, soit par l'une des parties, soit sur la demande de la Commission. Il en sera de même dans le cas où un délai de 30 jours se sera écoulé depuis la date à laquelle la Commission aurait dû terminer ses travaux. » Le Conseil, sur le rapport de M. Viviani, ne voulut point que la Commission pût l'obliger à ouvrir une procédure. Il conserva l'article en remplaçant les mots : « le Conseil pourra en être saisi, soit par l'une des parties, soit sur la demande de la Commission » par ceux-ci : « le Conseil pourra en être saisi par l'une des parties conformément à l'article 15 du Pacte » et ajouta cet alinéa à la suite de l'article : « Dans l'un et l'autre cas, la Commission pourra, à l'expiration de ce délai, appeler l'attention du Conseil sur les différends dont elle n'a pu assurer le règlement. » Or la première Commission¹ supprima, dans son entier, l'article 9 du projet ainsi modifié. Dans le rapport qu'elle présenta à l'Assemblée, elle l'expliquait ainsi : « En aucun cas, la convention des parties ne peut porter atteinte au fonctionnement de l'article 15 du Pacte ; le recours de l'une des parties au Conseil, aussitôt que se produit la situation prévue par cet article, est toujours pos-

1. La 1^{re} Commission avait chargé une sous-commission d'examiner le procédé de conciliation. Cette sous-commission était ainsi composée: MM. Adatei, président, Babinski, Struycken, Unden et de Visscher, rapporteur. Ses conclusions furent adoptées par la 1^{re} Commission, à l'unanimité.

sible et a pour effet de suspendre immédiatement la procédure de conciliation directe. Dans ces conditions, la mention d'un délai pourrait donner lieu à une équivoque qu'il faut, dans une matière aussi importante, éviter à tout prix. Cette considération a déterminé la première Commission à proposer la suppression de l'article ¹... »

La théorie que l'on peut qualifier d'officielle a été excellemment soutenue par M. de Visscher qui est d'autant plus autorisé qu'il fut rapporteur de la Commission des amendements, de la Commission d'étude et de la sous-commission, nommée par la première Commission, qui rédigea le projet adopté par la III^e Assemblée : « Aux termes de l'article 15 du Pacte, s'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture, il appartient à chacun d'eux d'en déférer l'examen au Conseil. La procédure s'engage par une citation directe et unilatérale. A ce principe, d'une portée considérable dans l'économie générale du Pacte, les Etats ne peuvent déroger par voie de conventions particulières. S'il s'élève entre les Etats signataires d'une convention de conciliation un différend qui, de l'avis de l'un d'eux, est, par son acuité, « susceptible d'entraîner une rupture », on ne peut admettre que, prisonnier de la procédure de conciliation par Commission, il soit contraint de

1. Rapport sur le procédé de conciliation, présenté à la 3^e Assemblée par la 1^{re} Commission. Documents de la 3^e Assemblée : A. 86 et *Journal officiel*, août 1922, II^e partie, pp. 974 et 906.

s'y soumettre avant de pouvoir user du droit de recours immédiat et direct au Conseil, expressément prévu, en pareil cas, par l'article 15 du Pacte. Il ne peut dépendre des parties de modifier, dans leurs rapports mutuels, les conditions d'intervention d'un organe de la Société, telles que les ont fixées, *en vue d'une fonction d'intérêt général*, les dispositions constitutionnelles du Pacte. Il faudrait donc considérer comme incompatible avec l'article 15 du Pacte une convention par laquelle les Etats contractants, s'interdisant de façon absolue le recours direct et unilatéral au Conseil, subordonneraient en toute hypothèse l'intervention de ce dernier à l'accord des parties ou à l'échec probable de la procédure de conciliation par Commission instituée par elles. Une telle clause ne pourrait mettre obstacle au droit de chacune d'elles de saisir d'emblée le Conseil — soit avant tout recours à la Commission de conciliation, soit au cours même de la procédure devant cette Commission — dès l'instant où se présente la situation prévue à l'article 15 du Pacte. C'est ainsi qu'il faut entendre les termes du premier paragraphe de la résolution votée par l'Assemblée, qui ne recommande la conclusion de conventions de conciliation que « sous réserve des droits et obligations mentionnés à l'article 15 du Pacte¹. »

Cette théorie a-t-elle été adoptée par les auteurs ?

1. Ch. de Visscher, La procédure de conciliation devant la Société des Nations, *R. D. I. L. C.*, 1923.

A-t-elle été acceptée dans la pratique internationale, c'est-à-dire par les gouvernements qui ont conclu des traités de conciliation ? C'est ce qu'il faut maintenant examiner.

L'antithèse de la théorie officielle a été soutenue par M. Schindler dans une étude sur les traités de conciliation et d'arbitrage conclus par la Suisse¹. Pour lui, « aussi longtemps que les Etats contractants se tiennent aux stipulations des traités qu'ils ont conclus et aussi longtemps que la procédure de conciliation est en cours, le Conseil ne peut être saisi de l'affaire. » C'est seulement lorsque la procédure de conciliation est terminée et lorsque le délai dans lequel les parties devaient déclarer si elles acceptaient le rapport de la Commission s'est écoulé sans que celles-ci se soient arrangées, que le différend peut être porté devant le Conseil, « à condition, toutefois, que le traité ne prévoie pas pour ce cas le recours à l'arbitrage ou au règlement judiciaire ». Et l'auteur reprend la théorie déjà exposée, selon laquelle la situation prévue par l'article 15 du Pacte ne peut se produire pendant la procédure de conciliation puisque dans tous les traités de conciliation (et d'arbitrage) est impliquée l'obligation pour les Etats de s'abstenir de tous actes susceptibles d'entraîner une rupture. Il ne pourra donc y avoir danger de rupture que si l'un des Etats viole le

1. Dietrich Schindler, Les traités de conciliation et d'arbitrage conclus par la Suisse, *R. D. I. L. C.*, 1925, n° 6, pp. 866 et s.

traité. M. Schindler remarque également que l'expression : « litige susceptible d'entraîner une rupture », comporte une très grande liberté d'appréciation et que les traités de conciliation ont justement pour but de restreindre cette liberté. « Les traités ont complété et précisé les stipulations très générales du Pacte. Par cela même ils dérogent au Pacte, d'après la règle que la *lex specialis* déroge à la *lex generalis*. » L'auteur voit une confirmation de la légitimité des traités de conciliation dans le préambule du Pacte qui déclare qu'il importe « de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés », ce qui n'aurait pas lieu si les Etats qui ont signé des traités de conciliation avaient le droit de tourner leurs engagements par un recours direct au Conseil. Une autre confirmation ressort de l'article 21 : « Ses engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage... ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte. » L'auteur excipe, entre autres arguments, du fait que, d'après beaucoup de traités, la conciliation n'est qu'une étape préliminaire de l'arbitrage ou du règlement judiciaire. « Si on concédait aux Etats le droit de se passer de la conciliation en portant le différend directement devant le Conseil, ou leur permettrait aussi de se dispenser de l'arbitrage qu'ils ont reconnu obligatoire : résultat qui, sans doute, serait contraire aux termes mêmes des articles 12 à 15 du

Pacte. En tant que la conciliation précède nécessairement l'arbitrage elle doit être aussi inviolable que celui-ci. » M. Mandelstam¹ fait remarquer à ce sujet que si dans ce cas le recours n'est pas admissible, c'est simplement une conséquence de l'article 12 du Pacte qui donne aux parties la liberté de soumettre leurs différends, soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Par conséquent l'article 15 ne peut s'opposer à ce que les parties qui ont pris l'engagement de soumettre leur différend à une procédure arbitrale ou judiciaire, après l'échec éventuel de la conciliation, suivent cette voie sans recourir au Conseil. A notre avis, on pourrait même dire que le Conseil n'est pas compétent pour de tels différends, car l'article 13 stipule que s'il s'élève, entre les membres de la Société, un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale ou judiciaire, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire. Or, dans le traité d'arbitrage comportant une clause de conciliation préalable, les parties ont justement admis que les différends en question étaient susceptibles d'arbitrage.

Quoi qu'il en soit, de nombreux auteurs ont soutenu une opinion analogue à celle de M. Schindler. Notamment M. Gorgé² qui déclare : « L'alinéa 4 du préambule, qui permettrait de paralyser le jeu et même

1. Mandelstam. *La conciliation internationale d'après le Pacte et la jurisprudence du Conseil de la S. D. N.* (Académie de droit international 1926 IV t. 14 p. 370).

2. Gorgé, L'évolution de la conciliation internationale, *R. D. I.*, 1926, n° 6 et 1927, n° 1-2.

de ruiner l'économie des traités de conciliation et d'arbitrage obligatoires, est une erreur juridique », M. Politis, qui, parlant de l' « emploi obligatoire de la conciliation », dit qu' « il est difficile de contester la légalité du procédé ¹ », M. Efrémoff qui n'admet pas que le Conseil puisse être compétent pendant la procédure de conciliation ². M. Mandelstam s'est cependant montré d'un avis différent : « Le droit positif, dit-il, peut être formulé comme suit : les parties sont libres de porter tous leurs différends devant les Commissions de conciliation, sauf le droit de chacune d'elles de porter, à chaque moment et unilatéralement, le différend qui menace d'entraîner une rupture devant le Conseil de la Société des Nations ³. »

Telles sont les positions des juristes. Quels sont, maintenant, les règles adoptées par les traités ? La presque totalité de ceux-ci ne paraît pas soupçonner la question du concours de compétence et n'y donne, naturellement, aucune réponse. Le traité Chili-Suède, le premier, (c'est aussi le premier traité de conciliation enregistré à la S. D. N.), porte une disposition à cet égard. Après avoir institué la procédure d'enquête et de conciliation, il déclare : « Avant d'avoir observé la disposition ci-dessus énoncée, aucune des parties ne pourra porter le différend, selon l'article 15 du Pacte

1. Politis, *Les nouvelles tendances du Droit international*, p. 179.

2. Efrémoff, *La Conciliation internationale*. Académie de Droit international de La Haye, 1927, t. XVIII, pp. 66 et s.

3. Mandelstam, *op. cit.*, p. 370.

de la Société des Nations devant le Conseil de ladite Société. » (Art. 1, al. 2.) L'enregistrement de ce traité par le secrétariat de la S. D. N. ne souleva aucune protestation officielle. Cependant, le traité suivant conclu par la Suède : traité de conciliation avec l'Uruguay, contenait une clause, sinon inverse, du moins différente : « Toutefois, si le différend présente un caractère d'acuité qui le rende susceptible d'entraîner une rupture, l'article 15 du Pacte de la S. D. N. restera applicable. » (Art. 1, al. 2.) On verra plus loin si cette stipulation est si opposée à la précédente qu'elle le paraît.

La question, qui jusque-là n'avait pas reçu de solution certaine et à laquelle ces quelques réponses données dans les traités étaient suspectes d'illégalité, allait être abordée et résolue, et cette fois avec toutes les garanties d'autorité et de légitimité, dans les traités de Locarno. Ces traités sont peut-être autant l'œuvre de la S. D. N. elle-même que celle des Etats contractants. En tous cas elle leur décerna les plus grands éloges et les admis sous son égide. Et que lit-on dans ces traités ? La réponse cherchée y est donnée par deux fois : dans le traité de garantie mutuelle et dans les conventions d'arbitrage. L'article 3 (al. 2 et 3) du traité de garantie mutuelle porte : « Toutes questions au sujet desquelles les parties se contesteraient réciproquement un droit, seront soumises à des juges, à la décision desquels les parties s'engagent à se conformer. — Toute autre question sera soumise à une

Commission de conciliation et, si l'arrangement proposé par cette Commission n'est pas agréé par les deux parties, la question sera portée devant le Conseil de la Société des Nations statuant conformément à l'article 15 du Pacte de la Société. » L'article 18 des traités d'arbitrage est ainsi conçu : « Si, dans le mois qui suivra la clôture des travaux de la Commission permanente de conciliation, ces deux parties ne se sont pas entendues, la question sera, à la requête de l'une ou de l'autre partie, portée devant le Conseil de la Société des Nations qui statuera conformément à l'article 15 du Pacte de la Société. »

Ces textes si clairs ne peuvent laisser place à aucun doute. Il y a d'abord la procédure de conciliation, puis, si celle-ci échoue, recours au Conseil. La notation que la requête sera faite après le délai d'un mois est tout à fait conforme à cette interprétation, puisque ce délai sert de moratoire de guerre pendant lequel, si le traité est observé, il ne peut y avoir danger de rupture. Le danger de rupture ne peut donc exister, en dehors du cas où les parties ne se sont pas arrangées, que si l'une des parties : ou refuse de se soumettre à la procédure de conciliation, ou prend, pendant cette procédure ou le délai qui la suit, des mesures belliqueuses interdites par le traité. Ces hypothèses sont toutes deux des violations du traité. Or, il est évident que lorsque la convention de conciliation n'est pas appliquée, on se trouve dans la situation prévue

par l'article 15 du Pacte. La convention n'a pas à l'indiquer. Elle indique seulement le cas où, la procédure de conciliation ayant eu lieu normalement, le recours au Conseil est possible — et même obligatoire — et c'est quand les parties ne se sont pas arrangées.

Quatre traités rédigés sur le modèle de ceux de Locarno contiennent le même article 18 : ceux conclus par la Tchécoslovaquie avec la Suède et l'Autriche et par la France avec la Roumanie et la Yougoslavie. La clause de recours au Conseil *après* l'échec de la procédure de conciliation est donc largement établie dans la pratique.

Quelques traités, quoique inspirés du modèle Locarno, ont remplacé l'article qui prévoit le recours au Conseil par un article correspondant prévoyant le recours à l'arbitrage. Beaucoup d'autres traités instituent également l'arbitrage après la conciliation. Quelle est alors la place de l'examen par le Conseil ? Tout d'abord un point paraît certain, et est d'ailleurs toujours admis. C'est qu'après l'échec de la procédure de conciliation, un recours au Conseil serait inacceptable. La raison en est simple, à notre avis. En effet ces membres de la Société ne peuvent soumettre au Conseil, à fin d'examen, un différend qui, à leur avis, est susceptible d'une solution arbitrale (art. 13, al. 1¹). Assurément, les membres ont une

1. « Les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale ou judiciaire

entière liberté de choix entre les divers règlements prévus par le Pacte. Ceci n'est plus discuté et a été exposé ici-même au chapitre III. Mais, lorsque les Etats en conflit ont jugé que leur différend était susceptible d'arbitrage (ce qui est une façon de choisir), ils *doivent* le soumettre à l'arbitrage. Sinon, l'article 13 n'a aucun sens.

La question peut paraître plus délicate lorsque, pour une raison ou une autre, la procédure de conciliation, qui doit obligatoirement précéder l'arbitrage, ne peut avoir lieu. Mais il n'y a pas de motifs pour donner, de ce cas, une solution différente. Il ne faut pas perdre de vue que, dans ces traités, l'arbitrage est le règlement définitif prévu. Ce n'est pas parce que ces traités soumettent ainsi à l'arbitrage même les litiges non-juridiques que le Conseil pourrait être compétent. En effet, l'examen par le Conseil n'est pas réservé aux litiges non-juridiques, mais à ceux qui, de l'avis des parties, ne sont pas susceptibles d'arbitrage.

La conclusion de cette étude ressort des considérations dont nous avons accompagné les traités. On a été ramené, en somme, à la théorie de la Commission d'étude : lorsque la procédure de conciliation est normalement suivie, il n'y a pas de danger de rupture. Pour les traités qui ne prévoient pas une procédure arbitrale ou judiciaire après l'échec de la procédure

et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire. »

de conciliation, le Conseil peut être saisi lorsqu'ils ne sont pas exécutés, dans leur ensemble ou l'une de leurs dispositions. Pour les traités prévoyant l'arbitrage précédé de la conciliation, leur inexécution rentre dans le cas général de « guerre ou menace de guerre » ou « circonstance de nature à affecter les relations internationales » prévues par l'article 11 du Pacte.

Il eût certes été souhaitable que le Pacte prévît, lors de son élaboration, la procédure particulière de conciliation qui allait être appelée à un si grand succès. Les suggestions n'ont cependant pas fait défaut à ses auteurs. Depuis, la Société des Nations semble avoir été obligée d'admettre cette procédure en lui reconnaissant un rôle aussi important que l'arbitrage et le règlement judiciaire qui, eux, ont place dans le Pacte. Cette évolution était d'ailleurs certaine, dès lors que certaines des principales puissances représentées au Conseil ont elles-mêmes conclu des conventions de conciliation et d'arbitrage, comme elles l'ont fait à Locarno.

CHAPITRE VI

CARACTERES GENERAUX DES TRAITES DE CONCILIATION

Depuis les traités Bryan, les premiers traités de conciliation, il y a eu de nombreux traités analogues, passés entre divers Etats, tant en Amérique qu'en Europe. Ces traités ne sont pas tous identiques ; tantôt ils prévoient seulement une procédure de conciliation, tantôt une procédure de conciliation et d'arbitrage. Ces procédures mêmes varient, ainsi que les cas où l'on peut y recourir, leurs rapports entre elles, la formation de la Commission de conciliation, etc...

Il est donc malaisé de faire entrer dans une classification rigide des traités qui comportent des dispositions si diverses. Cependant, les auteurs qui ont étudié ces traités l'ont souvent tenté. Au point de vue particulier de notre étude, le plus simple nous paraît être de diviser les traités comportant une procédure de conciliation en deux groupes, suivant le rôle qu'ils accordent à cette procédure :

1° La conciliation ne s'emploie qu'à défaut d'arbitrage ou de règlement judiciaire ;

a) Soit que la conciliation ne s'applique qu'aux litiges non-juridiques ;

b) Soit que la conciliation s'applique à tous les litiges qui, en fait, n'ont pas été soumis à un autre mode de règlement ;

2° La conciliation est employée pour tous les litiges préalablement à tout autre mode de règlement.

Pour étudier les traités, on pourrait les faire entrer dans le cadre ainsi tracé, mais ce travail, uniquement théorique, serait d'un mince intérêt. Emploiera-t-on l'ordre chronologique, dans l'espoir de voir se dessiner une évolution dans les méthodes adoptées, une courbe inclinant plus ou moins, selon les époques, vers tel système ou tel autre ? Cet espoir serait déçu. Comme l'a déjà remarqué M. Schindler¹, les traités diffèrent bien plus selon les pays où ils sont conclus que selon leur date. La diversité ne se révèle pas dans le temps, mais dans l'espace. Il sera donc bien plus instructif, surtout pour une période si brève, d'étudier ces traités par groupes, selon les Etats qui en ont été les protagonistes, que de suivre un vain ordre chronologique.

Mais si nous consultons la liste des traités de conciliation et celle des traités d'arbitrage et de conciliation signés jusqu'à ce jour, nous trouvons qu'il en existe, des premiers une vingtaine et des seconds plus de trente. Ils ont été passés les uns ou les autres par une

1. Schindler, Les traités de conciliation et d'arbitrage conclus par la Suisse, *R. D. I. L. C.*, 1925, n° 6, p. 831.

trentaine d'Etats. Devant cette complexité apparente, une étude plus attentive révèle qu'un petit nombre seulement d'Etats se sont montrés les véritables auteurs de ces traités, les protagonistes de telle ou telle forme de convention. Les traités signés par eux portent presque tous le même caractère. On y reconnaît comme une marque d'origine. On peut donc classer la plupart des traités en un certain nombre de groupes : groupe suisse, groupe suédois, etc., ce qui en facilite grandement l'étude, en même temps que cela fournit une sorte de panorama de la conciliation internationale appliquée. Lorsque nous aurons parcouru ces divers groupes, nous n'aurons pas établi un répertoire complet de tous les traités — il n'est pas dans notre intention d'étudier chacun d'eux séparément, ni même de les nommer tous — mais nous aurons une connaissance assez précise de toutes les formes principales qu'ils ont revêtues jusqu'à ce jour. Toutefois, avant de commencer l'étude de ces groupes, nous indiquerons, dans ce chapitre préliminaire, les dispositions générales des traités, afin d'avoir de ceux-ci un aperçu d'ensemble avant d'étudier leurs modalités diverses. Nous verrons en même temps les dispositions communes de tous ces traités, celles que l'on retrouve dans toutes les conventions à quelque groupe qu'elles appartiennent. Ceci permettra, dans l'étude détaillée qui suivra, de noter seulement les caractères par où les traités diffèrent les uns des autres.

Les dispositions générales ou communes des traités de conciliation (ou d'arbitrage et de conciliation) seront successivement examinées en ce qui concerne la constitution de la Commission, ses buts, sa procédure et ses résultats.

§ 1. — *Constitution de la Commission.* — A une procédure de conciliation, il faut un organe de conciliation. Cet organe est, dans la presque totalité des traités, permanent. La Commission permanente de conciliation, ainsi l'appelle-t-on d'ordinaire, peut presque être considérée comme un élément essentiel du traité de conciliation, non qu'elle soit essentielle en elle-même (ni la pluralité des membres, ni la permanence ne sont des conditions nécessaires), mais parce que l'usage l'a consacré.

Sur les cinquante-deux traités comportant une procédure de conciliation et enregistrés au secrétariat de la S. D. N. avant le 15 décembre 1927, quarante-neuf prévoient un organe permanent¹. Les trois traités qui font exception à l'usage commun sont : le traité entre les Etats américains du 3 mai 1923, le traité entre la Hongrie et la Suisse du 18 juin 1924 et le traité entre la Hongrie et l'Italie du 5 avril 1927. Les premiers nommés comportent bien deux Commissions permanentes, mais elles n'ont qu'un rôle préparatoire ; la

1. Ces chiffres sont extraits de l'*Etude méthodique des conventions d'arbitrage et des traités de sécurité mutuelle déposés auprès de la S. D. N.* (Arbitrage et Sécurité). Genève, 1927.

Commission qui examine le litige est constituée de cas en cas. Les deux autres ne prévoient de même qu'un organe non permanent.

La presque totalité des traités prévoit une Commission de cinq membres. Un seul traité ne prévoit qu'une Commission unique. Quatre traités prévoient une Commission de trois membres. Le traité collectif Esthonie-Finlande-Lettonie-Pologne prévoit une Commission permanente de cinq membres qui se complètera, pour entrer en fonction, d'autant de membres supplémentaires qu'il y aura de parties en litige, chacune d'elles en nommant un. Le traité entre les Etats américains du 3 mai 1923 comportait déjà une disposition analogue. Si les traités sont presque unanimes à instituer une Commission de cinq membres, ils diffèrent quant à la manière de les nommer. Sur ce point, on peut les diviser en deux groupes :

Le premier groupe emploie la méthode suivante : chaque Etat désigne deux membres, l'un parmi ses propres nationaux, l'autre parmi les ressortissants d'un Etat tiers ¹. Le cinquième membre qui remplit les fonctions de président et doit appartenir à une autre nationalité que celle des autres commissaires est nommé d'un commun accord par les deux Etats.

Cette méthode que l'on trouve, entre autres, dans les premiers traités conclus par la Suède, ainsi que dans

1. Plusieurs traités disent seulement : « Chaque partie désigne deux membres, dont l'un peut être choisi parmi ses propres nationaux ».

le traité collectif du 27 juin 1924 entre plusieurs Etats scandinaves et dans quelques traités conclus par la Pologne et le Danemark, a été abandonnée peu à peu au profit de la méthode exposée ci-dessous :

Le second groupe emploie la méthode suivante : les parties contractantes nomment chacune un membre à leur gré et désignent les trois autres d'un commun accord. Ces trois membres ne doivent ni être des ressortissants des Etats contractants, ni avoir leur domicile sur leur territoire ou se trouver à leur service¹. Le président de la Commission est nommé d'un commun accord parmi les membres désignés en commun.

On voit quel est l'avantage de ce dernier système. Il n'y a de membres véritablement impartiaux par position que ceux qui sont nommés par les deux parties ensemble. Un commissaire nommé par une seule des parties, alors même qu'il ne serait pas ressortissant de celle-ci, peut avoir quelque répugnance à donner tort, par son vote, à l'Etat qui lui a fait l'honneur de le désigner. Le danger est que la Commission se divise en deux partis opposés et que la décision dépende du seul membre nommé d'accord par les parties. Ce danger est encore beaucoup plus à redouter lorsque la Commission se compose de trois membres. On devra donc tendre à ce que le plus grand nombre

1. Certains traités ajoutent que ces membres doivent être de nationalités différentes.

possible de membres de la Commission soit nommé par les deux parties ensemble. C'est de ce souci que naquit la deuxième méthode, employée pour la première fois dans le traité d'arbitrage et de conciliation Allemagne-Suisse, du 3 décembre 1921, et depuis dans presque tous les traités. Aussi, les traités employant cette méthode sont-ils actuellement beaucoup plus nombreux que ceux qui emploient la méthode précédente. La perfection théorique voudrait peut-être que tous les membres de la Commission soient nommés par les deux Etats ensemble. C'est ce que pense M. Efremoff². Ce qui a, sans doute, fait écarter jusqu'ici un pareil système, c'est le souci des Etats de posséder au sein de la Commission un représentant qui soutienne la thèse nationale, bref, un avocat. On pourrait répondre à cela que la Commission, alors même qu'elle ne comprendrait aucun des nationaux des parties, aurait connaissance du point de vue de chacune d'elles, puisque les parties peuvent nommer des agents spéciaux auprès de la Commission, qui servent d'intermédiaires entre les conciliateurs et les litigants. Cependant, le sentiment des Etats qui jusqu'ici ont tenu à avoir un de leurs nationaux au sein de la Commission est-il injustifiable ? Il le serait si les conciliateurs étaient des juges. Mais ils sont, selon l'expression des juristes, d'amiabiles compositeurs. Le but recherché n'est pas

1. Efremoff, *La conciliation internationale*. Académie de droit international, 1927, III, t. XVIII.

un jugement selon le droit. Ce n'est pas non plus tout à fait un compromis, car la Commission doit élucider les questions en litige, éclaircir par un examen impartial et consciencieux les questions de fait et finalement proposer aux parties un arrangement convenable. Il y a là une base réelle et une recherche obligatoire de la vérité qui restreint l'entière liberté d'arrangement des parties. Si c'était un jugement, il ne faudrait que des juges impartiaux. Si c'était un compromis, il serait naturel que ce soient les parties elles-mêmes, par le moyen de leurs représentants, qui cherchent les termes d'un accord. Mais, nous l'avons vu, ce n'est ni l'un ni l'autre. Le but cherché est un accord des Etats sur la base de propositions justes. Il faut donc des hommes impartiaux pour rechercher la vérité (sans laquelle les mesures de publicité et les bons effets qu'on en es-compte ne se comprendraient pas), mais, sur la base de la vérité de fait trouvée, il est naturel que les parties puissent discuter leur accord par l'entremise d'au moins un représentant. Le rapport à la confection duquel auront participé les nationaux des parties aura en outre plus de chances d'être accepté par elles. Il faut aussi compter avec la difficulté que peuvent entraîner les nominations d'accord. Pour ces raisons, il semble qu'il serait dangereux de changer le système actuellement employé.

Du moment que certains membres devaient être élus d'un commun accord par les parties, il fallait

prévoir le cas où cet accord ne se ferait pas. Tous les traités ont pourvu à cette éventualité. Les uns font appel à un chef d'Etat pour faire les nominations nécessaires (26 traités). Ce chef d'Etat est le plus souvent le président de la Confédération helvétique, parfois la reine des Pays-Bas. Les autres ont recours à un membre de la Cour permanente de justice internationale (généralement le président ou le vice-président). Enfin, quelques-uns, au nombre d'une dizaine, prévoient l'application de l'article 45 de la Convention de la Haye qui concerne la désignation des arbitres quand l'accord des parties n'a pu se réaliser.

La plupart des traités fixe la durée du mandat des commissaires. La durée adoptée est, sauf exception, de trois ans ; les commissaires sont irrévocables pendant la durée de leur mandat, sauf convention contraire.

Tous les traités stipulent que les commissaires nommés pour un temps déterminé sont rééligibles. Parfois, il est stipulé que si le commissaire n'est pas remplacé à l'expiration de son mandat, ce mandat est censé renouvelé pour trois ans. Quelques-uns, parmi lesquels on peut citer les traités conclus par l'Allemagne, ne fixent pas de durée au mandat du commissaire. Ils sont révocables (sauf au cours d'une procédure) ; quant au commissaire nommé en commun par les parties, chacune des parties pourra « retirer son consentement » à leur nomination.

La plupart des traités donnent aux deux parties la faculté de remplacer, lorsqu'un conflit va être examiné, un des commissaires nommés par elle par un commissaire possédant une compétence technique sur les matières qui feront l'objet de l'examen. Cette faculté est accordée dans des termes presque toujours semblables. Voici à titre d'exemple l'article 7 des traités ou conventions d'arbitrage signés à Locarno : « dans un délai de quinze jours à partir de la date où le Gouvernement ... ou le Gouvernement ... aurait porté une contestation devant la Commission permanente de conciliation, chacune des parties pourra, pour l'examen de cette contestation, remplacer son commissaire par une personne possédant une compétence spéciale dans la matière. La partie qui userait de ce droit en fera immédiatement la notification à l'autre partie ; celle-ci aura, dans ce cas, la faculté d'agir de même dans un délai de quinze jours à partir de la date où la notification lui sera parvenue ».

§ 2. — *Buts de la Commission.* — La Commission est constituée. Quelle sera sa tâche ? Tous les traités l'indiquent. Dans tous, l'idée est la même, les formules varient. La Commission a toujours un double but : éclaircir la question et établir un projet de règlement. Sur le premier point, certains traités, ceux de Locarno par exemple, emploient la formule : La Commission permanente de conciliation aura pour tâche délucler les questions en litige, de recueillir à cette fin tou-

tes les informations utiles par voie d'enquête ou autrement... ». D'autres, celle-ci : « La Commission permanente de conciliation a pour tâche de faciliter la solution du différend en éclaircissant par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait. »

Quant au second but de la Commission : proposer aux parties un projet de règlement, certains traités obligent la Commission à établir ce projet, d'autres lui en donnent simplement la faculté. Parmi les premiers se rangent les traités conclus par la Suisse avec la Suède, le Danemark, l'Allemagne, l'Italie et la Hongrie. Parmi les seconds, les traités Roumanie-Suisse, France-Roumanie, Autriche-Suède, Autriche-Pologne, Allemagne-Pays-Bas, France-Yougoslavie, etc., etc.

Les traités de Locarno réunissent les deux alternatives en prévoyant deux degrés dans la procédure ; dans l'une le rapport est facultatif, dans l'autre obligatoire (voir *infra* l'étude de ces traités).

§ 3. *La procédure.* — La procédure de conciliation peut toujours être déclanchée par la volonté d'une seule des parties. C'est là une différence essentielle avec l'arbitrage, qui exige un compromis préalable.

La Commission est saisie, par la requête que l'une des parties adresse à son président. La requête doit être notifiée à la partie adverse.

D'ordinaire, la Commission ne peut proposer son concours aux parties. Cinq traités seulement lui accor-

dent le droit d'initiative sous certaines conditions d'unanimité ou de majorité.

Le Conseil de la S. D. N. peut-il demander à la Commission formée par les parties d'offrir son concours à celles-ci ? (Il est bien entendu qu'il ne peut être question pour la Commission d'agir d'office, puisque son enquête exige la collaboration des parties.) Aucun traité de conciliation ne prévoit le cas et si l'on s'en tient aux textes de ces traités la chose n'est pas possible. Tout ce que pourrait faire le Conseil c'est de recommander aux Etats en litige de recourir à leur Commission de conciliation ou à une Commission formée par lui ; de même qu'il ne peut entreprendre lui-même l'examen de l'affaire si l'une des parties ne l'en a pas prié.

En ce qui concerne la procédure proprement dite, les traités ne sont pas tous semblables. Mais les solutions qu'ils adoptent ne sont pas très nombreuses : ils déclarent ou bien que la Commission règle elle-même sa procédure, ou bien qu'elle suit la procédure prévue par la Convention de La Haye du 18 octobre 1907. La Convention de La Haye, on le sait, n'organisait pas de procédure de conciliation. Il faut donc se reporter aux autres procédures prévues. D'après le secrétariat juridique de la S. D. N.¹, c'est en premier lieu le titre III consacré aux Commissions internatio-

1. Etude méthodique des conventions d'arbitrage et des traités de sécurité mutuelle. *Arbitrage et Sécurité*. Genève, 1927, p. 66.

nales d'enquête qui est appelé à s'appliquer, et en second lieu le titre IV consacré à l'arbitrage. Plusieurs traités disent, ce qui se rapproche beaucoup de la seconde alternative, que la Commission règlera elle-même sa procédure en tenant compte, à moins de décision contraire prise à l'unanimité, des dispositions contenues au titre III de la Convention de La Haye.

Parmi les traités qui laissent à la Commission le soin de régler la procédure, méthode qui semble la plus nouvelle, se rangent les traités de Locarno.

La procédure est toujours contradictoire. Elle n'est pas publique, à moins de décision contraire de la Commission d'accord avec les parties. Ces deux règles générales sont exprimées dans la plupart des traités.

De même, les parties ont le droit de nommer auprès de la Commission des agents spéciaux qui serviront d'intermédiaires entre elle et la Commission.

§ 4. *Les résultats de la procédure.* — Les décisions de la Commission sont prises à la majorité. Il n'y a pas d'exception à cette règle. Elle est d'ailleurs presque toujours insérée dans les textes.

Près de la moitié des traités stipulent que l'avis motivé des membres de la minorité sera consigné dans le rapport. Mais cette disposition qu'on ne retrouve pas dans les conventions récentes (traités de Locarno et similaires) semble devoir être abandonnée, et avec raison, car il ne peut affaiblir l'autorité du rapport, car elle ne peut qu'affaiblir l'autorité du rapport.

Le caractère facultatif des décisions, ou plutôt des propositions de la Commission, est expressément indiqué dans un grand nombre de traités.

Le plus souvent les parties doivent se prononcer sur la suite qu'elles entendent donner aux propositions de la Commission. Parfois, il n'est pas fixé pour cela de délai ; le texte porte seulement que les parties doivent faire connaître leurs décisions dans un « délai raisonnable » (traités scandinaves¹).

D'autres traités plus nombreux déclarent que ce délai devra être fixé par la Commission. Dans ce dernier cas, la Commission aura tantôt pleine liberté, tantôt ne devra pas donner au délai une durée supérieure à trois mois (traités suisse et allemand).

Dans les conventions de Locarno ainsi que dans certains traités similaires, par exemple France-Roumanie, France-Yougoslavie, l'article qui a trait spécialement aux règlements des conflits non-juridiques décide que ce délai sera d'un mois.

Un certain nombre de traités (18) stipulent qu'en principe les parties pourront d'un commun accord décider la publication immédiate du rapport, mais que, même à défaut de cet accord la Commission pourra, en cas de raisons spéciales, procéder à cette publication (traités scandinaves et allemands). Les traités de Locarno et similaires déclarent que les travaux de

1. Dans les groupes cités ainsi, il est entendu que l'on parle de la pluralité des traités scandinaves et qu'il peut y avoir des exceptions.

la Commission ne sont publics qu'en vertu d'une décision prise par la Commission avec l'assentiment des parties. Enfin quelques traités, peu nombreux, laissent tout le pouvoir de décision aux parties.

Dans la plupart des traités on trouve un article imposant aux parties de s'abstenir, pendant la procédure, de tout acte pouvant avoir une répercussion préjudiciable sur l'acceptation des propositions de la Commission, ou une formule analogue.

Le plus grand nombre des traités sont conclus pour un temps limité, seuls font exception les traités de Locarno et le traité entre divers Etats américains, signé à Santiago de Chili, le 3 mai 1923. Les traités conclus pour un temps limité le sont pour dix, cinq ou trois ans ; les plus nombreux sont ceux qui sont conclus pour les plus longues durées. Généralement les traités non dénoncés sont censés renouvelés pour une période de temps parfois égale à la durée initiale, parfois moindre.

CHAPITRE VII

LES TRAITÉS (Première partie)

SECTION I. — LES TRAITÉS SUÉDOIS ET QUELQUES AUTRES TRAITÉS DE L'EUROPE ORIENTALE

On a vu la grande place que les juristes suédois donnaient à la conciliation dans leur projet de Société des Nations et le rôle du projet d'amendement suédois dans l'élaboration de la résolution du 22 septembre 1922.

Il était donc naturel, ayant préconisé par tous les moyens théoriques l'établissement de la conciliation, que la Suède, une des premières, mit en pratique les idées qu'elle avait toujours soutenues.

La Suède passa, de 1920 à 1928, treize traités organisant la conciliation (8 de conciliation, et 5 d'arbitrage et de conciliation) et ces traités ne sont pas tous du même modèle. C'est, au contraire, dans ce groupe, que l'on trouve le plus de diversité. Certains de ces traités portent les caractères des traités passés par les Etats avec lesquels ils ont été signés et doivent être étudiés dans un autre groupe. Tels sont les traités Allemagne-Suède et Suisse-Suède.

Il reste donc onze traités que l'on passera en revue dans l'ordre chronologique. Les sept premiers sont des traités de conciliation, les quatre autres des traités d'arbitrage et de conciliation.

Le premier en date est le traité de conciliation Suède-Chili¹, signé le 26 mars 1920. Il porte que tout différend qui n'aura pas été soumis à l'arbitrage ou au jugement de la Cour permanente de justice internationale sera soumis à une Commission de conciliation.

Voici le premier alinéa de l'article premier :

« Tout différend, de quelque nature qu'il soit, qui puisse dorénavant survenir entre le gouvernement de S. M. le roi de Suède, et le gouvernement de la république du Chili, et qui n'aura pu être réglé par les voies diplomatiques ou n'aura pas été renvoyé à la décision judiciaire, soit d'un tribunal d'arbitrage, soit de la Cour permanente de justice à instituer par la S. D. N., sera soumis à l'enquête d'une Commission permanente, constituée de la manière prévue à l'article suivant. »

On ne doit pas donner à cet article un sens plus précis que celui qu'il a. Tel qu'il est, il signifie simplement que l'on doit soumettre à une procédure de conciliation, tout litige qui, *en fait*, n'aura pas été soumis à un autre mode de règlement. Ce traité rentre dans la catégorie 1° *b* de notre classification². On pourra donc soumettre à la conciliation un litige

1. *Etude méthodique des conventions d'arbitrage et des traités de sécurité mutuelle déposés auprès de la S. D. N.* 2° éd. Genève 1927, p. 145.

2. Voir p. 109.

même juridique, s'il n'a pas été soumis à un arbitrage ou à un règlement judiciaire. C'est une méthode heureuse, car elle donne la possibilité de régler le conflit pacifiquement, alors même que les circonstances ne se prêteraient pas à la passation d'un compromis préalable à l'arbitrage. Si la tentative de conciliation échoue, la voie de l'arbitrage ou du jugement de la Cour restera toujours ouverte. Ce traité, bien qu'incomplet, se rapproche beaucoup d'autres que l'on étudiera plus loin, et dans lesquels la conciliation est considérée comme une procédure à laquelle les parties peuvent recourir, préalablement à toute autre, pour les litiges juridiques.

L'alinéa 2 de l'article premier comporte une disposition originale, que l'on ne retrouvera point dans les autres traités de conciliation et qui n'a pas manqué de susciter des discussions : « avant d'avoir observé la disposition ci-dessus énoncée, aucune des parties ne pourra porter le différend, selon l'article 15 du Pacte de la S. D. N., devant le Conseil de la dite Société. » Cette disposition est-elle inconciliable avec le Pacte, que les parties ont toutes deux signé ? Restreint-elle la compétence du Conseil comme médiateur ? C'est ce qu'a soutenu M. de Visscher qui déclare qu'au principe très général posé dans l'article 15, les membres de la S. D. N. ne peuvent déroger par voie de convention particulière¹. Cette question sera étudiée dans un chapitre spécial.

1. Ch. de Visscher, *La procédure de conciliation devant la Société des Nations*, *R. D. I. L. C.*, 3^e s., t. IV, 1923.

La Commission est ainsi formée : chaque partie nomme deux membres : l'un parmi ses nationaux, l'autre parmi les ressortissants de l'Etat tiers. Le cinquième membre, qui est le président, est nommé d'accord par les deux parties. Les premiers traités de conciliation suédois ou autres emploient tous ce mode de formation de la Commission. C'est le système de nomination des Commissions internationales d'enquête.

La Commission a le droit de proposer d'elle-même aux parties l'ouverture d'une procédure d'enquête, pourvu que cette proposition soit présentée par l'unanimité des membres de la Commission. Cette proposition restera facultative.

Le second traité de conciliation passé par la Suède est le traité Suède-Uruguay¹, du 24 février 1923. Ce traité est du même type que le précédent : tout différend qui n'aura pas été soumis à un arbitrage ou à un jugement de la Cour permanente de justice internationale sera soumis à une Commission de conciliation.

Mais, si le premier alinéa de l'article 1 est identique à celui du traité Suède-Chili, l'alinéa 2 est différent. Sous l'influence des critiques qu'avait suscitées l'interdiction du recours au Conseil, l'alinéa 2 a été rédigé ainsi : « Toutefois, si le différend présente un caractère d'acuité qui le rende susceptible d'entraîner une rupture, l'article 15 du Pacte de la S. D. N. restera applicable. »

Cette disposition est peu justifiable logiquement, car

1. *Etude méthodique*, p. 189. De Martens, XX, 32.

elle risque de rendre le traité inutile. D'autre part, le différend ne pourrait être susceptible d'entraîner une rupture qui si les parties n'étaient pas disposées à se soumettre à une procédure de conciliation et, par conséquent, si le traité ne devait pas être appliqué. Le recours au Conseil devrait donc être une conséquence de la non-application du traité et non une faculté causée aux parties alors que la procédure de conciliation reste ouverte.

La nomination des membres de la Commission se fait suivant le système adopté dans le traité Suède-Chili : chaque parti nomme deux membres, le cinquième est nommé d'accord. Toutes les autres dispositions de ce traité sont classiques.

Le 27 juin 1924 furent signés à Stockholm des traités entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède, chacun de ces Etats signant un traité avec chacun des trois autres, ce qui fait au total six traités¹. Ils sont tous identiques. « Les parties contractantes s'engagent à soumettre aux fins d'enquête et de conciliation, à une Commission permanente constituée dans les conditions prévues ci-dessus, tous différends, de quelque nature qu'ils soient, qui n'auraient pu être résolus par la voie diplomatique dans un délai raisonnable et qui ne doivent pas être portés, aux termes soit du statut de la Cour permanente de justice internationale, soit de tout autre accord conclu entre elles, devant ladite Cour, ou à un tribunal d'arbitrage. » (Art.1.)

1. *Etude méthodique* p. 165, 152 et 149. De Martens, XIV, 78; XIV, 656 et XIII, 648.

Les rapports de la conciliation avec l'arbitrage ou le règlement juridique sont ici un peu différents de ceux des traités précédents. Que faut-il entendre par mode de règlement prévu par la Cour permanente de justice internationale ? Les statuts de la Cour ne prévoient de compétence obligatoire dans aucun cas, sauf l'exception du protocole facultatif. Il est évident que si les parties ont toutes deux signé le protocole, pour les différends rentrant dans une des catégories indiquées, le recours au jugement de la Cour prime la procédure de conciliation. Mais le traité n'a pas seulement en vue les cas de compétence obligatoire de la Cour de justice. En parlant des litiges prévus par le statut de la Cour permanente, il entend ceux qui rentrent dans une des catégories désignées dans l'article 36 des statuts ; renvoyer à cet article revient à peu près au même que de parler de litiges juridiques ; c'est seulement plus précis. Cette référence aux statuts de la Cour sera souvent employée dans les traités. Nous en trouverons de nombreux exemples. Cela ne veut pas dire pourtant que tous les litiges rentrant dans une des catégories doivent nécessairement être réglés par jugement de la Cour de justice. Il peut aussi bien être soumis à l'arbitrage. Cette interprétation sera explicitement donnée dans les traités d'arbitrage et de conciliation comportant une clause analogue.

Les traités du 27 octobre 1924 portent, bien qu'ils n'organisent que la conciliation, une disposition ré-

glant le concours de compétence entre la Commission de conciliation et un tribunal d'arbitrage ou la Cour de justice. Si une partie porte le différend devant la Commission de conciliation et l'autre devant le tribunal ou la Cour permanente, la Commission de conciliation attendra que le tribunal ou la Cour aient statué sur sa compétence.

La nomination de la Commission a lieu comme dans les traités précédents : elle comprend cinq membres, chaque Etat nommant deux membres, l'un parmi ses ressortissants, l'autre parmi les ressortissants donnés par tiers. Le cinquième membre à qui appartient la présidence, est nommé d'accord par les parties.

Ce traité comporte comme presque tous ceux que l'on étudiera une clause permettant à chaque partie de remplacer un des commissaires nommé par elle par une personne possédant une compétence spéciale dans la matière qui fait l'objet du litige.

La Commission a un délai de six mois pour établir son rapport.

Deux traités de conciliation semblables, sauf de légères différences de forme, aux traités du 27 février 1924 furent signés par la Suède, l'un avec l'Esthonie,¹ le 29 mai 1925, l'autre avec la Lithuanie², le 11 juin de la même année.

Jusqu'ici, dans tous les traités de la Suède, traités uniquement de conciliation, la conciliation n'avait lieu qu'à défaut d'arbitrage ou de règlement judi-

1. *Etude méthodique* p. 179. De Martens, XV 487.

2. *E. M.* p. 186. De Martens, XX 44.

ciaire. Tous faisaient partie de la première catégorie de notre classification.

A partir de 1925, tous les traités passés par la Suède vont différer totalement des précédents. Ce sont des traités d'arbitrage et de conciliation. Ils sont tous de même type : ils admettent qu'il est toujours possible de recourir à la procédure de conciliation préalablement à toute autre. Ils rentrent dans notre deuxième catégorie.

Le premier de ce genre fut le traité d'arbitrage et de conciliation signé, le 3 novembre 1925, avec la Pologne ¹. Les parties s'engagent à recourir pour tous les litiges qui pourraient naître entre elles, à une Commission permanente. Elles peuvent néanmoins se mettre d'accord pour porter directement leur litige devant un tribunal arbitral ou devant la Cour de justice. Si la procédure de conciliation n'aboutit pas à la solution du différend, les parties porteront celui-ci, soit devant la Cour permanente de justice, s'il est de nature juridique, soit devant un tribunal d'arbitrage, s'il n'est pas de nature juridique. Un différend juridique peut aussi être soumis à l'arbitrage, à la demande d'une partie.

On ne fait donc pas en somme de distinction préliminaire entre les deux catégories juridiques ou non juridiques.

Il faut remarquer que, dans ce traité, la conciliation préalable pour tous les litiges est le principe. (Il faut

1. *E. M.* p. 276. De Martens, XVII, 22.

l'accord des deux parties pour qu'il n'y soit point recouru.) Les autres traités d'arbitrage et de conciliation conclus par la Suède n'instituent la conciliation préalable pour tous les litiges qu'à titre facultatif. C'est pour y recourir que l'accord des parties est alors nécessaire.

Ce traité diffère aussi des précédents dans le mode de nomination de la Commission. Chaque partie ne nomme qu'un membre, les trois autres membres sont nommés d'accord et parmi eux est désigné le président.

C'est là un grand progrès sur l'ancien système. Cette méthode n'est point d'ailleurs une création du traité Suède-Pologne. Elle fut employée pour la première fois dans le traité d'arbitrage et de conciliation Allemagne-Suisse du 3 décembre 1921. A l'encontre de beaucoup d'autres, le traité Suède-Pologne limite très heureusement le délai dans lequel les parties devront déclarer si elles acceptent ou non le rapport, ce délai ne peut excéder trois mois.

Les traités qui vont suivre ne sont pas des traités proprement suédois. Ils sont du type Locarno. Le 16 octobre 1925 avaient été signées à Locarno, quatre conventions d'arbitrage et de conciliation qui, par la personnalité de leurs signataires et la place importante qu'elles tinrent dans la politique européenne eurent un grand retentissement. Beaucoup de traités conclus postérieurement par d'autres Etats, adoptèrent le même modèle. C'est ce que fit la Suède dans les trois traités conclus avec la Tchécoslovaquie (2 jan-

vier 1926), la Belgique (30 avril 1926), l'Autriche (28 mai 1926¹). Nous n'indiquerons ici que l'essentiel de ces traités, les conventions de Locarno étant étudiées dans un chapitre spécial.

Ces traités posent dès l'abord la distinction entre les deux sortes de différends : les différends juridiques, portés devant la Cour de justice ou devant le tribunal d'arbitrage, les parties pouvant se mettre d'accord pour recourir préalablement à la conciliation. Les différends non juridiques sont soumis à la Commission de conciliation.

Dans le traité Suède-Pologne, on l'a vu, la conciliation préalable pour tous différends était le principe. On ne pouvait y déroger que par un accord contraire. Dans ceux-ci, il faut un accord exprès pour y recourir avant le règlement judiciaire. Mais d'autre part, il est obligatoire pour les litiges politiques.

Il convient, à la suite de l'étude des traités suédois, de jeter les yeux sur un traité remarquable parce qu'il est le premier traité collectif européen. C'est le traité que signèrent, le 17 janvier 1925, l'Esthonie, la Finlande, la Lettonie et la Pologne. Ce traité porte la marque de l'époque où il fut conclu. C'était peu après la session de l'Assemblée de la S. D. N. dans laquelle fut adopté le protocole de Genève. L'article 1 de ce traité porte : « Les H. P. C. désirant appliquer dans leurs rapports mutuels les principes dominants du Pacte de la S. D. N. développés par le protocole de

1. *E. M.* p. 232, 297 et 260. De Martens, XVI 84, XX 48 et XVII 54.

Genève adopté le 2 octobre 1924, sont résolues à se servir des moyens y prévus pour le règlement pacifique des conflits qui pourraient surgir entre elles. » Il est toujours dangereux de présumer la ratification de conventions seulement signées, surtout lorsque celles-ci exigent des gouvernements des engagements précis.

Ce traité fait de la conciliation une procédure préalable à toute autre, à moins d'accord contraire. (Il est expressément déclaré que les parties peuvent toujours soumettre le différend directement à la Cour de justice.) Si la conciliation échoue, il sera recouru à l'arbitrage à la demande d'une partie.

La disposition originale de ce traité est la formation de la Commission de conciliation. Il est établi une Commission permanente de cinq membres, formée de la façon suivante : les quatre Etats signataires nomment chacun un membre et désignent d'accord le cinquième qui remplit le rôle de président et doit être ressortissant d'un Etat tiers (à défaut d'accord, le président sera désigné par la Cour de justice, à la requête d'une partie). Lorsqu'un différend surgit, chacune des parties *en litige* nomme un membre supplémentaire *ad hoc* parmi les ressortissants d'un Etat tiers. Au cas où les parties n'auraient point nommé ces membres dans un délai de six semaines, à compter de l'invitation qui leur en a été faite par le président, le président les nomme lui-même.

Ce traité est conclu pour trois ans et renouvelable automatiquement tous les trois ans, sauf dénonciation.

Deux traités analogues, quant au rapport de la conciliation et de l'arbitrage, furent conclus en 1926 par la Pologne, l'un avec l'Autriche, le 16 avril, l'autre avec le Danemark, le 23 du même mois ¹. Ils instituent la conciliation pour tous les différends sauf accord contraire. Ils diffèrent entre eux par leur Commission. La Commission du traité Autriche-Pologne ne comporte que trois membres. Chaque partie en nommant un, le troisième étant désigné d'accord. Ce système est extrêmement défectueux. Presque fatalement la décision ne dépendra que du président. Il n'y a que quatre traités dont trois signés par l'Autriche, qui prévoient une Commission de trois membres ; ce sont, outre le traité Autriche-Pologne, les traités Autriche-Suisse (11 octobre 1924), Autriche-Tchécoslovaquie (5 mars 1926) et Hongrie-Italie (5 mars 1927).

SECTION II. — LES TRAITÉS SUISSES

La Suisse, comme la Suède, joua un rôle important dans le mouvement pour la conciliation. Dans son projet de Ligue des Nations, elle faisait à cette méthode une place considérable. Son action à la Conférence des neutres, à Paris, fut dirigée dans le même sens, ainsi que les travaux de ses juristes.

Dans les années qui suivirent la guerre, la Suisse n'avait pas encore passé de traités organisant la con-

1. *E. M.* p. 280 et 265.

ciliation, mais dans l'année 1924 elle en conclut cinq et six l'année suivante.

Tous les traités conclus par elle appartiennent à l'un de ces deux types :

1° Traité de conciliation : tous les différends non juridiques seront soumis à la procédure de conciliation. Les parties y pourront soumettre aussi, à titre préalable, d'un commun accord, les litiges juridiques.

2° Traité d'arbitrage et de conciliation : les différends de tous ordres seront soumis à la procédure de conciliation. (En cas d'échec de cette procédure, suites diverses.)

Traités du premier type. — Du premier type, il n'existe que quatre traités : les traités avec la Suède (2 juin 1924), le Danemark (6 juin 1924), l'Autriche (11 octobre 1924) et les Pays-Bas (12 décembre 1925) ¹. Trois de ceux-ci, comme on le voit, ont été passés en 1924, les traités avec la Suède et le Danemark sont même les deux premiers traités de conciliation que la Suisse ait conclus. La division des traités suisses en deux types, et l'étude successive de ces types correspond donc à peu près à l'ordre chronologique. Il apparaît que le premier type fut employé au début et abandonné par la suite.

Le principal article de ces traités est rédigé à peu près dans les mêmes termes. Voici l'article 1 du traité Suisse-Suède :

1. *E. M.* p. 171, 176, 174, 192. De Martens XVI 64, XIV 68, XIII 654, XVII 323.

« Les parties contractantes s'engagent à soumettre à une Commission permanente de conciliation tous les différends s'élevant entre elles qui n'auraient pu être résolus par la voie diplomatique et ne seraient pas susceptibles de règlement judiciaire au sens de l'article 36, alinéa 2, des statuts de la Cour permanente de justice internationale.

« Les parties contractantes peuvent convenir qu'un différend qui serait susceptible d'un règlement judiciaire au sens de l'article 36, alinéa 2, du statut de la Cour permanente de justice internationale soit préalablement déféré à la procédure de conciliation. »

Les quatre traités cités portent tous, pour préciser le terme « susceptible d'un règlement judiciaire », la référence à l'article 36, alinéa 2, des statuts de la Cour. Les catégories de litige énumérées dans cet article sont à l'heure actuelle, à peu près unanimement reconnues comme définissant les litiges d'ordre juridique. Même à l'égard des traités qui parlent seulement des différends « susceptibles de règlement judiciaire » ou « au sujet desquels les parties se contesteraient réciproquement un droit », s'il s'élevait un désaccord sur l'interprétation à donner à ces expressions, il y aurait lieu, sans doute, de se référer à l'article 36 des statuts de la Cour.

D'ailleurs, dans un grand nombre de traités, en cas de divergence d'interprétation sur ce point, les parties sont convenues de soumettre cette divergence à

la Cour permanente de justice. La Cour prendra probablement pour critérium l'énumération qu'elle a elle-même donnée dans ses statuts, ce qui ne ferait que confirmer judiciairement l'interprétation que nous soutenons.

Les quatre traités portent également la possibilité de soumettre préalablement, à la procédure de conciliation, les litiges juridiques.

Les traités avec la Suède et les Pays-Bas adoptent, pour la Commission et le type désormais classique : permanente, cinq membres dont deux nommés par chaque partie parmi leurs nationaux et les trois autres, parmi lesquels le président, désignés d'accord par les parties.

Dans le traité Suisse-Autriche, la Commission ne comporte que trois membres : ils sont révoquables, alors que dans les trois autres traités ils ne le sont pas.

Traités du second type. — Les traités du second type (sauf une exception) soumettent tous les différends quelque soit leur nature à la procédure de conciliation préalablement à toute autre. Dans les traités du premier type la procédure de conciliation était possible pour les différends juridiques préalablement à la procédure judiciaire, mais il fallait, pour qu'elle ait lieu, l'accord des contractants. Dans les traités du second type, c'est pour soustraire les différends à la procédure de conciliation qu'il faudra l'accord des parties. Ce qui était l'exception est devenu la règle.

De ce type sont les traités avec la Hongrie (10 juin 1924), l'Italie (20 septembre 1924), la Belgique (13 février 1925), la Pologne (7 mars 1925), la France (6 avril 1925), la Norvège (21 août 1925), la Grèce (21 septembre 1925), la Roumanie (3 février 1926), l'Espagne (20 avril 1926), et la Finlande (16 novembre 1927) ¹.

Un traité de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage conclu avec le Portugal et signé le 17 octobre 1928 est un peu différent. Il tient le milieu entre le traité du premier groupe et ceux-ci. Il sera étudié à la suite de ce paragraphe. Il est d'ailleurs le dernier en date.

Ces traités (à part le dernier nommé) réalisent le véritable modèle suisse, dont le caractère essentiel est d'instituer la conciliation pour tous les différends.

Si, dans les traités de ce groupe, il y a unanimité sur la conciliation préalable, il y a divergence sur la suite à donner aux différends lorsque la conciliation a échoué.

a) Certains traités ne prévoient de solution définitive que pour les différends juridiques. Pour eux seuls, il est prévu, après échec de la procédure conciliatoire, un règlement judiciaire. Il n'est rien prévu pour les autres. Tels sont les traités conclus avec la Hongrie, la Belgique et la Norvège.

1. E. M. p. 210, 207..., 241..., 182..., 249, 257. De Martens, XIV 652, XIV 88, XVIII 361, XVI 64..., XVI 80, XX 390, XVI 102, XVIII 364, XX 58.

Le traité avec la Hongrie stipule que si la conciliation ne réussit pas, chacune des parties peut demander que le différend soit soumis à l'arbitrage, pourvu qu'il rentre dans une des quatre catégories énumérées par le traité lui-même et qui sont celles de l'article 36 des statuts de la Cour.

Le traité Suisse-Belgique est plus restrictif. Il prévoit le recours à la Cour de justice pourvu que le litige porte « sur l'interprétation et l'exécution des traités, conventions ou accords liant les parties contractantes ou qu'il soit relatif à un point de droit international universellement admis ».

Le traité Suisse-Norvège adopte aussi la juridiction de la Cour de justice. Celle-ci pourra être saisie à la requête d'une partie, si le litige rentre dans une des catégories énumérées à l'article 36 de ces statuts.

b) D'autres traités, plus complets, prévoient pour les litiges de toute nature une solution définitive. Si la procédure de conciliation échoue il sera recouru à l'arbitrage ou à la Cour de justice.

Les traités avec l'Italie, la Grèce, la Roumanie, l'Espagne, la Finlande, prévoient le recours devant la Cour de justice. Mais cette institution est un tribunal judiciaire jugeant selon le droit. Comment pourra-t-elle trancher les différends politiques ? Les traités ci-dessus ont prévu la question et l'ont résolue par cette disposition : « Dans le cas où, de l'avis de la Cour, le litige ne serait pas d'ordre juridique, les

parties conviennent qu'il sera tranché *ex æquo et bono*. »

D'ordinaire la Cour sera saisie par la simple requête d'une partie. Dans le traité Suisse-Italie il faut un compromis *ad hoc* et ce n'est qu'à défaut de son établissement dans un certain délai que la Cour pourra être saisie par simple requête. Le traité Suisse-Finlande comporte dans son article premier une précision originale : « Il appartiendra à chacune des parties contractantes de décider du moment à partir duquel la procédure de conciliation pourra être substituée aux négociations diplomatiques. »

Le traité Suisse-Pologne ne prévoit pas la juridiction de la Cour de justice, mais celle d'un tribunal arbitral, constitué à la demande d'une partie. Le traité avec la France prévoit les deux juridictions. Au cas où la tentative de conciliation aura échoué, le différend sera porté :

Devant la Cour de justice, si c'est un différend juridique selon l'article 36.

Devant un tribunal d'arbitre établi par les parties, si c'est un différend politique.

Quant à l'organe de conciliation, presque tous ces traités (du second type) prévoient une Commission de conciliation et de forme classique, c'est-à-dire composée de cinq membres dont les parties nomment deux séparément et les trois autres ensemble. Tels sont les traités conclus avec la Belgique, la Norvège, la Pologne, la France, la Roumanie, l'Espagne, l'Italie, la

Finlande. Toutes ces Commissions sont permanentes, sauf la Commission Suisse-Belge. Les membres de ces Commissions ne sont pas révocables, sauf ceux des Commissions Suisse-Espagne et Suisse-Italie. Les membres nommés par les parties sont révocables par la partie qui les a nommés et les membres désignés d'accord peuvent se voir retirer par l'une quelconque d'entre elles l'assentiment qu'elle avait donné à cette désignation.

Deux de ces traités n'ont pas adopté le type classique de commission. Le traité avec la Hongrie institue un commissaire unique, désigné dans chaque cas particulier par les deux Etats ensemble. Si à l'expiration d'un délai de trois mois l'accord n'est pas intervenu, la reine des Pays-Bas sera priée de désigner le commissaire.

C'est le seul exemple que l'on trouve de ce système très particulier, cela ressemble beaucoup à l'ancienne médiation qui comportait presque toujours un médiateur unique. Au lieu d'être, comme autrefois, un souverain, le médiateur est ici un juriste ou un homme politique. Pour le reste, même accord préalable des parties sur le choix du médiateur, puisque celui-ci n'est pas permanent. Ce système marque évidemment un recul sur les précédentes conventions.

Le traité conclu avec la Grèce institue une Commission de trois membres de même que le traité avec l'Autriche. On en a vu les inconvénients.

Le traité de conciliation et de règlement judiciaire

Suisse-Portugal¹, du 17 octobre 1928, ne rentre avons-nous vu dans aucun des deux types étudiés. Il pose d'abord la distinction des procédures suivant l'ordre du différend : différend juridique à la Cour de justice, différend non juridique à la Commission de conciliation. Mais il admet que les litiges juridiques seront, avant toute procédure devant la Cour, soumis à la Commission de conciliation *à la demande d'une seule des parties*. C'est le seul traité qui contienne cette disposition. Par bien d'autres côtés ce traité se distingue des autres traités suisses. On y retrouve, à des endroits divers, l'influence des traités de Locarno, notamment dans la définition des litiges juridiques : « Tous les litiges ayant pour objet un droit... et notamment les différends mentionnés à l'article 13 du Pacte de la S. D. N... »

Lorsque la Commission échoue dans un essai d'apaisement d'un conflit non juridique, il sera recouru, à la demande d'une partie, à un tribunal arbitral composé de la même façon que la Commission. Cette manière de composer le tribunal arbitral est nouvelle. Le premier exemple s'en trouve dans le traité d'arbitrage et de conciliation Suède-Espagne, du 26 avril 1928, et sera adopté encore par quelques autres Etats. Les parties pourront néanmoins recourir, d'accord, à la Cour de justice qui statuera *ex æquo et bono*.

1. De Martens XXI p. 342.

SECTION III. — LES TRAITÉS ALLEMANDS

L'Allemagne a conclu de 1921 à 1930, en dehors des accords de Locarno, sept traités, tous du même type.

Ce sont les traités d'arbitrage et de conciliation conclus avec la Suisse (3 décembre 1921), la Suède (29 août 1924), la Finlande (14 mars 1925), l'Esthonie (10 août 1925), le Danemark (2 juin 1926), les Pays-Bas (20 mai 1926), et la Lithuanie (29 janvier 1928) ¹.

Non seulement ces traités organisent l'arbitrage et la conciliation de la même manière, mais les textes en sont presque identiques. Ils ont été manifestement établis sur le même modèle. On y trouve cependant des variantes, notamment en tout ce qui touche la Commission (formation, remplacement des membres), et la procédure (rapport, délai, etc...)

Le type de ces traités est celui-ci :

Les litiges juridiques seront soumis à l'arbitrage. Les parties peuvent se mettre d'accord pour les déférer au préalable ou définitivement à la procédure de conciliation. Les litiges non juridiques sont soumis à la procédure de conciliation. Ce système est analogue à celui qui fut adopté par les traités suisses du premier type. Une importante différence, toutefois, consiste dans le fait que les parties peuvent, d'un commun accord, soumettre définitivement les litiges juridiques à la Commission de conciliation. Mais, dans ce cas, les

1. *E. M.* p. 200, 219, 226, 284, 269, 291. De Martens XII 75, XIV 679, XV 69, XVII 14..., XVII 327, et XXI p. 394. — Il existe également un traité de conciliation Allemagne-Russie (25 janvier 1929) d'un type différent. Voir de Martens, *Recueil de Traités*, 3^e série, t. XX.

propositions de celle-ci deviennent-elles obligatoires ? Le maintien du caractère facultatif semble bien sous-entendu par le texte. Cette clause, s'il en est ainsi, enlève à la convention une grande partie de sa vertu, en rendant l'arbitrage facultatif.

« A la requête d'une des parties, seront soumis à l'arbitrage sous réserve des dispositions des articles 3 et 4 (questions relevant de la compétence judiciaire nationale ou affectant l'indépendance, etc...), les litiges ayant pour objet :

« 1° Le contenu, l'interprétation et l'exécution d'un traité conclu entre les deux parties ;

« 2° Tout point de droit international ;

« 3° La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ;

« 4° L'étendue et la nature de la réparation due pour une telle violation.

« En cas de contestation sur le point de savoir si le litige entre dans l'une des catégories mentionnées, du traité, n'est pas susceptible d'être déféré à l'arbitrage. »

Tel est l'article 2 du traité entre l'Allemagne et la Suisse.

Les cinq autres traités comportent le même article. Parfois seulement, dans le 1°, le mot « contenu » est remplacé par le mot « existence » et « exécution » par « application ».

« Tout litige qui, aux termes des articles précédents du traité, n'est pas susceptible d'être déféré à l'arbi-

trage, doit, à la demande d'une des parties, être soumis à la procédure de conciliation. Si la partie adverse prétend qu'un différend, pour lequel la procédure de conciliation a été ouverte, doit être tranché par le tribunal, celui-ci statue d'abord sur cette question préjudicielle. Les gouvernements des parties contractantes peuvent convenir qu'un litige qui, aux termes du présent traité, est susceptible d'une solution arbitrale, soit définitivement ou sous réserve d'un recours ultérieur au tribunal, déferé à la procédure de conciliation ».

C'est l'article 13 du traité Allemagne-Suisse, que l'on retrouve, avec parfois un autre numéro, dans les six autres traités. Les traités avec le Danemark et les Pays-Bas cependant, parlent de la Cour de justice en même temps que du tribunal arbitral ; la question de la compétence de ces deux organes, par rapport à celle de la Commission de conciliation, étant résolue de la même manière.

La procédure de conciliation ne sera pas seulement employée dans les cas que l'on vient de voir. Les traités allemands contiennent une disposition exceptant de la compétence arbitrale les différends d'ordre juridique affectant « l'indépendance, l'intégrité du territoire ou d'autres intérêts vitaux d'une importance extrême ».

De tels différends seront soumis à la conciliation.

Toutefois, deux protocoles, l'un avec la Suisse, du bre 1928¹, modifient les traités antérieurs conclus avec

1. De Martens, XXI pp. 341 et 350.

bre 1928, modifient les traités antérieurs conclus avec ces deux Etats, par suite de la signature par les contractants du protocole facultatif de la Cour de justice. L'article 4 notamment, dans ces deux traités, est supprimé.

La Commission de conciliation est composée différemment suivant les traités :

Les traités avec la Suède et le Danemark, adoptent le type ancien : chaque partie nomme deux membres, le cinquième, président, est nommé d'accord.

Les traités avec la Suisse, la Finlande, l'Esthonie et les Pays-Bas et la Lithuanie adoptent le type nouveau : chaque partie ne nomme séparément qu'un seul commissaire, les trois autres sont nommés d'accord, et le président désigné parmi ces trois membres. Lorsque la nomination des membres à nommer en commun n'intervient pas dans les six mois qui suivent l'échange des ratifications (ou la vacance du siège), la nomination se fera suivant l'article 45, alinéa 4 à 6 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907.

Le rapport doit être présenté dans les six mois. Généralement le rapport fixe lui-même le délai dans lequel les parties doivent l'accepter ou le refuser. Quelquefois ce délai est fixé par le traité à trois mois (traité Allemagne-Suisse).

Ces traités sont conclus pour dix ans. Ils sont suivis d'un protocole de quatre articles, dont les deux derniers méritent d'être relevés. Ils sont semblables dans les six conventions, sauf de légères différences d'ex-

pression. Le texte ci-dessous est celui des traités avec la Suède.

ART. 3. — *Le fait que de tiers Etats sont parties à un litige n'exclut pas l'application de la convention. Les parties contractantes s'efforceront, le cas échéant, d'amener ces tiers Etats à adhérer à la procédure d'arbitrage ou de conciliation. En ce cas, les gouvernements des deux parties auront la faculté de s'entendre pour composer d'une manière spéciale le tribunal arbitral ou le Conseil permanent de conciliation. Si dans un délai convenable, une entente ne peut être conclue, avec des tiers Etats, au sujet de leur adhésion, le différend entre les parties contractantes suivra le cours prévu par la convention. »*

ART. 4. — *« Les parties contractantes déclarent que les différends qui pourraient surgir entre l'Allemagne et un tiers Etat et auxquels la Suède pourrait être appelée à prendre part, en sa qualité de membre de la S. D. N., ne pourront être considérés comme des différends entre les parties contractantes au sens de la présente convention. »*

L'article 3 est une tentative intéressante, bien qu'incomplète, de conciliation à plusieurs. Le problème de la conciliation entre plusieurs Etats ensemble présente de grandes difficultés. Ici, la solution n'est pas précisée.

L'article 4 exprime une idée qui s'imposait et qui est sous-entendue dans tous les traités du même genre. En effet, en vertu de quoi un membre de la

S. D. N. peut-il intervenir en tant que tel, dans un conflit entre deux autres Etats ? En vertu du Pacte, par l'obligation où il est de participer à des mesures de représailles ou à des sanctions. Il ne s'agit donc point d'un conflit personnel entre ce membre et l'Etat contre lequel sont prises les sanctions. Admettre dans ce cas les procédures de pacification entre les membres de la Société et les Etats litigeants serait évidemment contraire au Pacte.

CHAPITRE VIII

LA CONCILIATION A LA S. D. N. DE 1922 A 1925

On a vu dans un chapitre précédent le rôle joué par la S. D. N., au sujet de la conciliation, pendant les premières années de son existence. Les amendements au Pacte proposés par les gouvernements norvégien et suédois ainsi que les travaux des commissions de la Société ont abouti à la Résolution du 22 septembre 1922, recommandant la procédure de conciliation et proposant même un règlement de cette procédure. La conciliation par organes indépendants conquit par là son droit de cité à la Société des Nations. Cette méthode a-t-elle, dans la suite, reçu de nouveaux encouragements, des applications se rattachant à l'institution de Genève ? L'année qui suivit le vote de la Résolution, il n'en fut point parlé. Mais en 1924 et en 1925 la conciliation retrouvait sa part d'actualité grâce à deux ordres de faits différents : la fonction

conciliatrice du Conseil était modifiée par le protocole de Genève, la conciliation par commissions était appliquée dans les conventions de Locarno.

SECTION I. — LE PROTOCOLE DE GENÈVE

1924. C'est l'année du protocole de Genève. Cet acte dont l'élaboration occupe toute la session de l'Assemblée et dont l'achèvement provoqua l'enthousiasme de tous les partisans de la S. D. N. n'est point né du mouvement pour la conciliation. Son origine se trouve dans l'article 8 du Pacte qui posait la question du désarmement. Mais quand vint le moment de la résoudre, on s'aperçut que les Etats ne pourraient renoncer aux armements que si leur sécurité était assurée par d'autres moyens et le problème de la sécurité devint inséparable de celui du désarmement. C'est de l'étude, très longue, de ces deux problèmes connexes, que naquit, en 1923, le projet de traité d'assistance mutuelle. Ce projet souleva un assez grand nombre de critiques de la part des gouvernements. L'une des plus fortes fut qu'on n'eût pas prévu, à côté des garanties matérielles, des garanties juridiques et morales plus étendues. Il fallait donner une plus grande place à l'arbitrage. On vit alors que le système d'assistance nécessitait un système d'arbitrage et le terme *arbi-*

trage fut joint à ceux précédemment posés de *désarmement* et de *sécurité*.

C'est sur cette triple base que la première et la troisième Commission de la V^e Assemblée, l'une présidée par M. Politis, l'autre par M. Benès, édifièrent un système complet et coordonné qui, en théorie tout au moins, supprimait toute possibilité de guerre.

Si par son origine le protocole était étranger à l'idée de conciliation, il le fut aussi par son but. Il est entièrement organisé en vue de donner à tous les conflits des solutions définitives. La conciliation ne sera donc considérée que comme un préliminaire, une tentative, à laquelle les rédacteurs du protocole n'accordent que peu de place et de confiance, et qui, si elle ne réussit pas, sera toujours suivi d'un arbitrage.

Nous n'étudierons pas dans son entier cette œuvre, dont l'acceptation par les Etats eût fait faire un pas de géant au droit international pratique et qui, après l'échec qu'elle a essuyé auprès des gouvernements, reste pour la S. D. N. comme un beau rêve qu'elle ne désespère pas de réaliser. Mais il faut noter les adjonctions et modifications que le protocole faisait à l'article 15 du Pacte (art. 4 du protocole), et exposer par là le rôle conciliateur du Conseil d'après le protocole.

La possibilité pour les Etats de recourir à l'examen par le Conseil est naturellement maintenu. Si le dif-

férend n'a pu être réglé par le Conseil (et c'est là que le protocole innove) celui-ci engage les parties à soumettre le différend à un règlement judiciaire ou arbitral.

Si les parties ne s'entendent point pour accéder à cette invitation, il sera procédé, sur la demande d'au moins l'une d'entre elles, à la nomination d'un comité d'arbitres (le comité sera constitué, si possible, par l'accord des parties, sinon par le Conseil).

Si aucune des parties ne demande l'arbitrage, le Conseil reprend l'examen du différend. Au cas où le Conseil établit un rapport voté à l'unanimité des membres (autres que les représentants des parties) les solutions recommandées par lui sont obligatoires.

Le rôle du Conseil, en matière de conciliation et d'arbitrage, est donc augmenté. De plus, la procédure et les rapports respectifs de l'arbitrage et de la conciliation sont assez nouveaux. Aussitôt après l'échec de l'essai de conciliation, le Conseil proposera l'arbitrage. Ce n'est que si celui-ci est impossible que le Conseil fera une nouvelle tentative conciliatrice, qui, celle-ci, portera automatiquement des effets définitifs.

Le Pacte donnait aussi, on le sait, un effet spécial aux rapports du Conseil voté à l'unanimité. L'article 15, alinéa 6, disait : « Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité..., les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune

partie qui se conforme aux conclusions du rapport. »

Le protocole est plus net : il déclare qu'un tel rapport est obligatoire.

Si le Conseil ne peut établir un rapport accepté par tous ses membres, il soumet le différend à l'arbitrage et constitue lui-même le comité d'arbitres.

Si le différend est porté devant l'Assemblée, conformément à l'article 15, alinéa 9, du Pacte, celle-ci aura, pour le règlement du différend, tous les pouvoirs dévolus au Conseil en ce qui concerne l'essai de conciliation. Lorsqu'il y a lieu à constitution d'un comité d'arbitre, ce point regardera le Conseil. Les solutions recommandées par le rapport de l'Assemblée dans les conditions d'approbation prévues à l'article 15, al. 10 du Pacte ont la même valeur obligatoire que celles recommandées par un rapport du Conseil votées à l'unanimité.

Au point de vue général, il faut noter que l'arbitrage dans tous les cas où il est prévu, est obligatoire. Les arbitres de leur côté ne peuvent se refuser à statuer à cause de l'inexistence de règles de droit applicables, ils doivent alors juger selon l'équité. L'arbitrage est de plus sanctionné soit par des moyens de pression pacifiques, soit par les moyens prévus à l'article 16 du Pacte (ces sanctions sont alors obligatoires).

SECTION II. — LES ACCORDS DE LOCARNO

Le protocole de Genève ne devait pas entrer en vigueur. On s'en aperçut assez vite par suite de l'opposition de l'Angleterre. L'idée directrice de l'activité de la S. D. N. fut alors de réaliser par étapes, dans des accords particuliers d'abord, puis de plus en plus généraux, les principes du protocole que l'on avait été obligé d'abandonner.

D'autre part, l'échec du protocole laissait pendant le problème de la sécurité occidentale. Celui-ci ne pouvait être résolu — c'était du moins l'avis général — que si l'Angleterre garantissait le maintien des frontières occidentales de l'Allemagne et l'observation par cette puissance des engagements qu'elle avait pris au sujet de la rive gauche du Rhin. Depuis longtemps, un arrangement à ce sujet était recherché. En 1921, M. Briand avait proposé au gouvernement anglais, M. Lloyd George étant premier ministre, un accord franco-anglais par lequel l'Angleterre eût assuré à la France son secours au cas où l'Allemagne l'eût attaquée, ou bien eût manqué à ses engagements concernant la zone rhénane démilitarisée. Ce traité de garantie, néanmoins, n'aurait pas été fermé, mais ouvert à l'adhésion de tous les autres Etats et de l'Allemagne elle-même. En 1925, un accord de ce genre était de nouveau à l'étude quand, au mois de février, le gouvernement allemand proposa lui-même un pacte de non-agression.

Les trois Etats principaux se trouvaient d'accord sur le principe. En octobre, les accords étaient signés. Ces accords apparaissent donc, d'une part comme une phase de la poursuite de la France après l'exécution du traité de Versailles. D'autre part, dans la forme, ces accords employant les types de traités en usage à cette époque, et rentrent par là dans la suite des efforts de la S. D. N. pour organiser la paix.

Les accords de Locarno, au point de vue technique, n'ont rien innové. En matière de règlement des conflits, ils se sont contentés d'adopter les systèmes en usage depuis plusieurs années. Ils ont eux-mêmes servi de modèle à de nombreux traités suivants sans qu'il y ait beaucoup de raison pour cela, car ils ne sont pas meilleurs que certains autres qui les avaient précédés.

L'ensemble de ces accords a néanmoins un caractère de nouveauté : c'est qu'ils comprennent en même temps que le règlement des conflits, un système d'alliances défensives.

Le 16 octobre 1925 furent signés huit actes :

Un traité de garantie mutuelle entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie ;

Quatre conventions d'arbitrage entre l'Allemagne, d'une part, la Belgique, la France, la Pologne, la Tchecoslovaquie d'autre part.

Deux traités de garantie mutuelle entre la France, d'une part, la Pologne et la Tchecoslovaquie, d'autre part.

Un protocole final signé par l'Allemagne, la Belgique, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, la Pologne et la Tchécoslovaquie.

I. — *Traité de garantie mutuelle*

Les hautes parties contractantes garantissent individuellement et collectivement, le maintien du *statu quo* territorial résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France et l'inviolabilité des dites frontières, ainsi que les articles 42 et 43 du traité de Versailles concernant la zone démilitarisée.

Dans l'article 2, l'Allemagne et la Belgique et l'Allemagne et la France, s'engagent réciproquement à ne se livrer, de part et d'autre, à aucune attaque ou invasion et à ne recourir, dans aucun cas, à la guerre (sauf certains cas déterminés, comme la légitime défense ou l'application de l'article 16, de l'article 15, alinéa 7 du Pacte).

Suit l'exposé du règlement pacifique :

« *Toutes questions au sujet desquelles les parties se contesteraient réciproquement un droit, seront soumises à des juges, à la décision desquels les parties s'engagent à se conformer. Toute autre question sera soumise à une Commission de conciliation, et, si l'arrangement proposé à cette Commission n'est pas agréé par les deux parties, la question sera portée devant le*

Conseil de la S. D. N., statuant conformément à l'article 15 du Pacte de la Société. » (Art. 3, al. 2 et 3.)

Les modalités de ces méthodes de règlement sont données dans les conventions particulières.

Mais quelle est l'étendue de l'application de ce système. Malgré son allure très générale, il ne comprend pas les litiges ayant pris naissance dans une « violation de l'article 2 du présent traité » (renonciation à la guerre) ou dans une « contravention aux articles 42 et 43 du traité de Versailles » (zone démilitarisée). Pour ces deux catégories de différends, il est prévu, dans l'article 4 du traité, deux procédures spéciales : l'une en cas de violation non flagrante, qui a besoin d'être vérifiée par le Conseil, l'autre en cas de violation flagrante. Dans le premier cas, la partie plaignante recourt directement au Conseil et celui-ci, si la plainte est fondée, informe du délit les puissances signataires qui s'engagent à prêter leur assistance à l'Etat lésé. Dans le second cas, c'est-à-dire en cas de violation flagrante, les puissances signataires peuvent¹ prêter immédiatement assistance à la puissance

1. Le traité paraît exprimer une obligation : « *...chacune des autres puissances contractantes s'engage dès à présent à prêter immédiatement son assistance à la partie contre laquelle une telle violation ou contravention aura été dirigée...* » mais cette obligation ne dépend, en réalité que du bon plaisir de chacune des puissances, ainsi que le montre la suite de la phrase : « *...dès que ladite Puissance aura pu se rendre compte que cette violation constitue un acte non provoqué d'agression et qu'en raison soit du franchissement de la frontière, soit de l'ouverture des hostilités ou du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée, une action immédiate est nécessaire* ». L'obligation de secourir l'Etat attaqué n'existera donc pour un signataire, qu'une fois que celui-ci « se sera rendu compte... » c'est un délai très variable.

attaquée ou menacée. Cependant, le Conseil, qui a dû être saisi de la requête de la partie plaignante comme précédemment, fera connaître le résultat de ses constatations lorsque celles-ci seront faites. Les parties contractantes devront alors se conformer à ses recommandations, si celles-ci ont recueilli l'unanimité des voix, à l'exclusion de celles des représentants des parties engagées dans les hostilités.

L'article suivant (art. 5) prévoit le cas où les mesures pacifiques ne seraient pas observées. Si l'un des Etats entre lesquels des procédures pacifiques ont été prévues, c'est-à-dire l'Allemagne d'une part, la Belgique ou la France d'autre part, « refuse de se conformer aux méthodes de règlement pacifique, ou d'exécuter une sentence arbitrale ou judiciaire », et si ce refus est suivi d'une violation de l'article 2 du traité (c'est-à-dire d'une attaque où invasion non justifiée) ou d'une contravention aux articles 42 et 43 du traité de Versailles, cette violation ou cette contravention amènera l'application de l'article 4 (recours de l'Etat lésé au Conseil, assistance des puissances signataires). La sanction — car c'en est une — s'applique, non à l'inobservation des procédures pacifiques, mais à la violation de la garantie territoriale.

Si au contraire le refus par l'une des parties de se soumettre aux procédures pacifiques prévues, ou d'exécuter une décision judiciaire ou arbitrale n'est pas suivi de violation territoriale, « l'autre partie sai-

sira le Conseil de la S. D. N. qui proposera les mesures à prendre ; les hautes parties contractantes se conformeront à ses propositions ».

Voilà une stipulation très nouvelle ; nous n'en avons trouvé nulle part ailleurs de semblable. Dans aucun traité on ne prévoit le cas où l'une des parties ne voudrait pas se soumettre à la conciliation ou à l'arbitrage. On ne prévoit même pas le cas où une sentence arbitrale ne serait pas observée. En somme, on ne suppose jamais que les signataires puissent faillir à leurs engagements. A Locarno, — peut-être parce que ces traités tiennent de plus près à la S. D. N. — on envisage ce cas, et pour y faire face on édicte un autre engagement. Garantie assez illusoire, car si un Etat a manqué à un premier engagement, quelle confiance peut-on avoir qu'il ne manquera pas à un second ?

Bref, si la procédure de conciliation ou d'arbitrage n'est pas suivie, ou si la sentence arbitrale n'est pas exécutée, les propositions du Conseil sont obligatoires.

L'article 5 : « Les H. P. C. se conformeront à ces propositions », signifie que les parties doivent les accepter et les autres puissances ne point faire obstacle à leur exécution. Cela ne veut pas dire qu'elles soient tenues de les faire exécuter, ni même qu'elles en aient le droit.

L'article 7 exprime l'idée que le traité ne peut être interprété comme restreignant la mission pacificatrice

de la S. D. N. et les mesures qu'elle peut prendre en vertu de cette mission.

Le traité restera en vigueur « *jusqu'à ce que sur la demande de l'une ou de l'autre des H. P. C... le Conseil votant à la majorité des deux tiers au moins, constate que la S. D. N. assure aux H. P. C. des garanties suffisantes* ».

II. — *Conventions d'arbitrage*

Le traité de garantie mutuelle est accompagné de quatre traités d'arbitrage passés respectivement entre l'Allemagne, d'une part, la Belgique, la France, la Pologne et la Tchécoslovaquie, d'autre part. Ces quatre traités sont identiques. Les deux premiers nommés portent le nom de convention, les deux derniers de traité. C'est là leur seule différence. Bien que s'intitulant seulement « *conventions (ou traités) d'arbitrage* » ils organisent aussi le recours à la conciliation, comme le traité de garantie en avait posé le principe.

Le mécanisme de ces traités est celui-ci ;

Les différends juridiques seront soumis à un arbitrage ou à un jugement. Néanmoins, les parties pourront, d'un commun accord, les soumettre préalablement à une procédure de conciliation. Les différends non juridiques seront soumis à la conciliation.

C'est un type classique adopté déjà dans plusieurs traités conclus par la Suisse (traités du premier type :

ceux avec la Suède, le Danemark, l'Autriche, les Pays-Bas), et, avec quelques différences dans les traités conclus par l'Allemagne.

A Locarno, en adoptant ce type de convention, les puissances signataires lui ont donné une sorte de consécration. Il sera désormais adopté de préférence aux autres. Les traités suédois postérieurs aux accords de Locarno sont du même modèle, ainsi que les traités conclus par la Belgique, en 1927, et par d'autres Etats, plus récemment.

Pour définir les litiges qui doivent être soumis à un tribunal ou à la Cour, les conventions de Locarno adoptent ce critérium : ceux « au sujet desquels les parties se contesteraient réciproquement un droit ». Cette expression est très vague ; elle fut choisie parce que, de l'avis des rédacteurs, elle a un champ d'application plus étendu que celui de l'article 36 des statuts de la Cour. Celui-ci englobe pourtant dans ces catégories, à peu près tous les conflits qui peuvent s'élever entre deux Etats. On a même fait remarquer, avec raison, que si la conciliation préalable n'était pas possible pour les conflits ainsi déterminés, elle n'aurait lieu que dans des cas exceptionnels. On a voulu cependant à Locarno, généraliser encore davantage le règlement arbitral ou judiciaire. Si l'intention est excellente, le moyen n'est pas très heureux. Ce même critérium a cependant été employé par la plupart des traités postérieurs.

L'article 2 déclare qu'avant toute procédure arbitrale ou judiciaire, les parties peuvent, d'un commun accord, porter le différend devant la Commission, clause qu'on a rencontrée dans tous les traités du même type.

La Commission est formée, selon le système classique. Les trois commissaires ressortissant de tierces puissances doivent être de nationalités différentes. Si leur nomination n'intervient pas dans les trois mois de l'entrée en vigueur de la convention, le président de la Confédération helvétique serait prié d'y procéder.

Quant à la procédure, son caractère particulier est d'être à deux degrés, comme le note la section juridique du secrétariat de la S. D. N.¹ Ces degrés, il est vrai, ne sont pas entièrement distincts. La procédure de conciliation est seulement plus ou moins poussée, selon qu'elle s'applique à des contestations juridiques ou politiques.

L'article 8 (partie I), qui expose la procédure générale, suivie par la Commission, s'exprime ainsi :

« Elle pourra, après l'examen de l'affaire, exposer aux parties les termes de l'arrangement qui lui paraîtraient convenables et leur impartir un délai pour se prononcer.

« A la fin de ses travaux, la Commission dressera un procès-verbal constatant, suivant le cas, soit que les parties se sont arrangées, et, s'il y a lieu, les conditions

1. Etude méthodique des conventions d'arbitrage et des traités de sécurité mutuelle (*Arbitrage et sécurité*). Genève, 1927, p. 71.

de l'arrangement, soit que les parties n'ont pu être conciliées. »

C'est la première phase de la procédure : la simple tentative de conciliation. Elle s'applique à tous les ordres de litiges. En effet, l'article 17 (partie II), qui s'applique spécialement à la conciliation des litiges non juridiques, déclare (2^e alinéa) : « *La procédure prévue par les articles 6 à 15 de la présente convention sera appliquée. »*

Si le différend est juridique, la procédure de conciliation s'arrête là ; l'article 16 porte qu'à défaut de conciliation, la contestation sera soumise à un tribunal ou à la Cour. Si au contraire le différend n'est pas juridique, il faut chercher la procédure particulière applicable dans la partie II : l'article 17 rappelle d'abord la tentative de conciliation que l'on vient de voir : « *(La Commission) sera chargée de proposer aux parties une solution acceptable »* et ajoute, ce qui est nouveau : « *et, dans tous les cas, de présenter un rapport »*.

Il n'y aura donc lieu à l'établissement d'un rapport, que dans le cas où le litige n'est pas juridique. Au cas contraire, il ne sera rédigé qu'un procès-verbal de l'essai de conciliation.

Mais toutes les dispositions de l'article 8 s'appliquent-elles — comme semble le dire l'article 17 — au cas où la Commission est saisie d'un différend politique ? Il ne paraît pas que, dans ce cas, il y ait lieu de

rédiger un procès-verbal, puisque la Commission continuera ses travaux jusqu'à l'établissement du rapport. De même, il y a deux dispositions différentes pour les délais ; l'article 8 porte que la Commission peut « *exposer aux parties les termes de l'arrangement qui lui paraîtra convenable et leur impartir un délai pour se prononcer* ». L'article 18, au contraire, dit : « *Si dans le mois qui suivra la clôture des travaux de la Commission permanente de conciliation, les deux parties ne se sont pas entendues, la question sera, à la requête de l'une ou de l'autre partie, portée devant le Conseil de la S. D. N. qui statuera conformément à l'article 15 du pacte de la Société.* » Il est évident que la disposition de l'article 8 ne s'applique qu'aux différends juridiques, et l'article 18 aux autres.

Ce délai d'un mois prévu par l'article 18 correspond d'ailleurs au préavis d'un mois que doit observer une partie, dans le cas d'un différend juridique et lorsque l'accord n'a pu se faire sur le compromis, pour porter la contestation devant la Cour par voie de requête.

Lorsque la conciliation échoue (dans le cas d'un différend politique) il y a lieu à recours au Conseil de la S. D. N. C'est la solution la plus logique étant donné que, d'après le Pacte, le Conseil est le médiateur normal. Cependant, cette disposition n'a pas été adoptée dans les autres traités. Ceux-ci préfèrent le recours au tribunal arbitral ou à la Cour de justice. Seuls les traités conclus par Tchécoslovaquie avec la Suède (2 jan-

vier 1926) et avec l'Autriche (5 mars 1926) et ceux conclus par la France avec la Roumanie (10 juin 1926) et avec la Yougoslavie (11 novembre 1927) admettent le recours au Conseil. Ces traités sont d'ailleurs la reproduction exacte des traités de Locarno. Un certain nombre de traités se sont inspirés de plus ou moins près de ceux de Locarno. Ceux dont l'analogie est la plus visible sont, à part les sus-nommés, les traités Autriche-Suède (28 mai 1926), Belgique-Suède (30 avril 1926) et les quatre traités conclus par la Belgique en 1927.

CHAPITRE IX

LES TRAITÉS (2^e partie)

Traités postérieurs à 1925

SECTION I. — TRAITÉS BELGES, ESPAGNOLS

ET QUELQUES AUTRES

§ 1. — *Les traités belges.* — Les accords de Locarno servirent de modèles à de nombreux traités passés par la suite. On a déjà vu, dans l'étude des traités du groupe suédois, que trois traités de ce groupe, postérieurs aux accords de Locarno, en étaient la reproduction presque littérale. Les traités belges de 1927 révèlent la même origine.

Nous avons rencontré déjà, en outre de la Convention signée avec l'Allemagne à Locarno, deux traités conclus par la Belgique, les deux seuls jusqu'en 1927 : l'un avec la Suisse (13 février 1925), qui ne fut pas ratifié, l'autre avec la Suède (30 avril 1926). Ces traités ont été étudiés dans les groupes suisses et suédois. Le dernier, postérieur aux Conventions de Locarno, leur est semblable. Nous mentionnons, à ce chapitre, un

groupe de quatre traités, passés en 1927, d'initiative belge et tous établis sur le même modèle. Ces traités ont été conclus avec la Suisse (5 février), le Danemark (3 mars), la Finlande (4 mars) et le Portugal (9 juillet) ¹.

L'économie de ces traités est la même que celle des Conventions de Locarno : les litiges « ayant pour objet un droit, de quelque nature qu'il soit, allégué par l'une des parties et contesté par l'autre, et notamment les différends mentionnés à l'article 13 du Pacte de la S. D. N. », seront soumis pour jugement à la Cour de justice. (Les traités avec le Danemark et la Finlande disent simplement : « au sujet desquels les parties se contesteraient réciproquement un droit » sans référence à l'article 13 du Pacte.)

Les traités belges, à la différence de ceux de Locarno, n'emploient pas le tribunal arbitral pour le règlement des litiges juridiques. Ils le réservent pour les litiges non juridiques lorsque la conciliation a échoué. Avant toute procédure devant la Cour, le litige pourra être soumis, d'un commun accord, à la procédure de conciliation. Tous les litiges non juridiques seront soumis à la Commission de conciliation. Les quatre traités établissent le recours à un tribunal arbitral au cas où la tentative de conciliation aurait échoué.

Si, dans le délai qui suit la clôture des travaux de

1. Etude méthodique, pp. 320, 305, 333 et 327.

la Commission, les parties ne se sont pas entendues, l'une de celles-ci pourra saisir le tribunal arbitral par simple requête. Le tribunal, — d'après les trois derniers traités, — statuera *ex æquo et bono*.

§ 2. — *Les traités espagnols*. — Ces traités nous fournissent particulièrement l'occasion de voir quelle a été l'influence des Conventions d'arbitrage de Locarno sur la pratique internationale ; le cas est d'autant plus intéressant que l'Espagne est plus dégagée de l'influence de la S. D. N. On ne trouvera pas ici tous les traités signés par l'Espagne¹, mais seulement quatre traités semblables, comportant certaines dispositions particulières. Ce sont les traités conclus avec le Danemark (14 mars 1928), la Suède (26 avril 1928), la Finlande (31 mai 1928) et l'Autriche (11 juin 1928)¹.

Ces traités déclarent d'abord que les différends dans lesquels les parties se contesteraient réciproquement un droit seront soumis pour jugement à la Cour de justice ou, si les parties sont d'accord, à un tribunal arbitral constitué selon la Convention de La Haye de 1907. Néanmoins, la conciliation préalable est possible. Les litiges non juridiques seront soumis à une Commission de conciliation. Et ici la différence avec les traités de Locarno est très sensible. En principe, les

1. L'Espagne, en outre du traité Suisse-Espagne du 20 avril 1926, étudié dans le groupe des traités suisses, a signé avec l'Italie, le 7 août de la même année, un traité du même type (conciliation obligatoire pour tous les différends). Elle a également conclu un traité avec le Portugal (18 janvier 1928), d'un type analogue.

2. De Martens, *Recueil de Traités*, 3^e série. Respectivement t. XIX, n° 323, t. XIX, n° 63, t. XX, n° 64 et t. XXI, p. 157.

parties, pour saisir la Commission, doivent lui présenter une requête commune. A défaut d'accord sur cette requête, l'une ou l'autre partie peut soumettre directement, après préavis d'un mois, la question à ladite Commission. Si la requête émane d'une seule des parties, elle sera notifiée par celle-ci, sans délai, à la partie adverse (art. 18).

Si les parties n'ont pas été conciliées, le conflit sera, à la requête de l'une ou l'autre d'entre elles, soumis pour décision à un tribunal arbitral ayant le pouvoir de statuer *ex æquo et bono*. Ce tribunal sera, s'il n'en est pas convenu autrement, composé de cinq membres désignés selon la méthode prévue pour la constitution de la Commission de conciliation (art. 19).

On ne voit pas à quelle idée répond l'introduction de la requête commune, ni du préavis d'un mois. C'est rendre plus difficile la mise en œuvre de la procédure. La conciliation, justement parce qu'elle ne porte pas d'effets obligatoires, ne doit pas nécessiter l'accord des parties. Si l'arbitrage nécessite un tel accord, c'est que la sentence étant obligatoire sans être exécutoire, les parties doivent au préalable accepter de se soumettre à cette décision. Dans la conciliation, au contraire, la promesse mutuelle d'accepter la décision à venir n'existant pas, l'accord préalable est inutile. Il n'a pour effet que de retarder la procédure alors que la conciliation ne réussit le plus souvent qu'à la naissance du conflit. Le retard sera d'autant plus grand

que, si l'accord ne se réalise pas, chaque partie ne pourra saisir la Commission qu'après un délai d'un mois. De tels délais, dans un conflit de quelque gravité, rendent fragile l'observation du moratoire de guerre.

§ 3. — *Quelques traités récents.* — On ne peut, dans cette brève étude, s'arrêter à chaque traité de conciliation, ni même les mentionner tous. Citons seulement parmi les plus récents : quatre traités conclus par l'Italie avec le Chili (24 février 1927), la Lithuanie (17 septembre 1927), la Finlande (21 août 1928) et la Grèce (6 février 1930) ; les traités Finlande-Hongrie, Suisse-Turquie, Pologne-Hongrie, Pologne-Roumanie, Yougoslavie-Grèce. La plupart d'entre eux admettent le principe de la conciliation obligatoire préalable pour tous les différends, selon le modèle suisse. C'est une conception très heureuse, certainement supérieure à celle des conventions de Locarno ; cela prouve au surplus que l'influence de ces conventions a été assez limitée. Cependant les traités suivants se rapprochent du type Locarno en instituant, dès le début, deux ordres de procédure distincts : Pays-Bas-Finlande (9 juin 1928), Grèce-Roumanie (21 mars 1928), Pays-Bas-Siam (27 octobre 1928) et Suède-France (3 septembre 1929).

Le traité Suède-France¹ est rédigé de curieuse

1. De Martens, *Recueil de Traités*, 3^e série, t. XII, p. 362.

façon : il veut dire, en définitive, le contraire de ce qu'il semble dire d'abord. Il commence par poser en principe le recours général à la conciliation : « Tous différends... de quelque nature qu'ils soient... seront avant toute procédure devant la Cour permanente de justice internationale ou avant tout recours à l'arbitrage, soumis, à fin de conciliation, à une Commission internationale permanente dite Commission permanente de conciliation, constituée conformément au présent traité. » (Art. 1, al. 1.) Viennent ensuite des restrictions qui détruisent le principe : « Toutefois les litiges visés à l'article 15 du présent traité [ce sont les litiges juridiques] ne seront portés devant la Commission de conciliation que si les deux gouvernements en conviennent. Dans tous les autres cas, les hautes parties contractantes auront d'ailleurs toujours la liberté de convenir qu'un litige déterminé sera réglé directement sans recours au préliminaire de conciliation ci-dessous prévu. » (Art. 1, al. 2.) Nous ne citons point ce traité comme un modèle de style.

Le traité Grèce-Roumanie¹ du 21 mars 1928 offre un intérêt plus sérieux. Ce n'est pas qu'il soit un modèle du genre. Au contraire il a de nombreux défauts. Mais il est remarquable à plus d'un titre : par la nouveauté de quelques-unes de ses dispositions et parce qu'avec ses clauses de non-agression il forme un

1. De Martens, *op. cit.*, 3^e série, t. XXI, p. 335.

système complet. C'est, en somme, en un seul traité, un système analogue à celui de Locarno, sauf qu'il y manque les garanties mutuelles, puisqu'il n'y a que deux signataires.

Ce traité s'intitule : *Pacte de non-agression et d'arbitrage*. Il devançait le comité d'arbitrage et de sécurité institué par la S. D. N. qui préparait dans le même temps un modèle de traité de non-agression, mais qui ne termina ses travaux qu'au mois de juin. L'article premier exprime l'engagement réciproque de non-agression. La violation de cet article sera immédiatement portée devant la S. D. N. Les articles suivants organisent le règlement des différends : les différends *purement juridiques* seront soumis à la Cour de justice (à moins que les parties tombent d'accord pour recourir à un tribunal arbitral). « S'il y avait divergence sur le point de savoir si le litige est d'ordre purement juridique, la question sera soumise à la requête de l'une ou de l'autre des parties, à l'examen du Conseil de la S. D. N. en vertu de l'article 11, alinéa 2 du Pacte de la S. D. N. Les parties s'engagent à se conformer à la recommandation unanime du Conseil de la S. D. N. »

Tous différends « qui ne seraient pas de nature purement juridique » seront soumis obligatoirement à la procédure de conciliation. (Celle-ci sera facultative, et nécessite l'accord des parties, pour les litiges qui doivent être portés devant la Cour ou un tribunal arbitral.)

Le traité, à l'encontre de tous les autres, ne donne aucune définition des litiges juridiques. Il ne s'agit même pas de « litiges juridiques », qui seraient déjà difficiles à reconnaître en l'absence d'un critérium, mais de litiges « purement juridiques », ce qui rend la définition encore moins simple. La discussion, en face d'une telle désignation, sera toujours possible. Les rédacteurs du traité l'ont bien pensé puisqu'ils ont aussitôt indiqué la marche à suivre dans ce cas. Mais ils n'ont pas établi, comme on l'aurait cru, la manière de trancher cette question préjudicielle. Cette question restera entière. Ils ont simplement décidé que si le litige était douteux quant à sa nature, on ne le porterait, ni devant la Cour de justice, ni devant la Commission de conciliation, mais devant un troisième organe qui est le Conseil de la S. D. N. Solution véritablement originale. Et comme il faut bien, pour saisir le Conseil, se fonder sur un article du Pacte, ce sera sur l'article 11 (alinéa 2), article tout à fait général. Comme les parties ne savent pas si le litige est juridique ou non, elles ne réclament pas l'examen du Conseil, procédure réservée aux litiges politiques, elles demandent seulement au Conseil de s'occuper de l'affaire.

Cette disposition est remarquable en outre par la tendance, qu'elle marque, de donner, dans les traités de conciliation, une place plus importante à la S. D. N. Cette coordination des procédures particulières et de celles de la Société était réclamée depuis longtemps

par de nombreux auteurs. Il serait souhaitable, à ce point de vue, que les traités adoptent plus fréquemment le recours à l'examen du Conseil en cas d'échec de la Commission de conciliation.

Le litige n'aura pas forcément une solution définitive. Les parties s'engagent à se conformer à la recommandation unanime du Conseil.

Il sera établi une Commission permanente de conciliation, mais son établissement n'est fixé dans aucun délai : elle sera constituée « dans les trois mois de la demande adressée à cet effet par l'une des parties contractantes à l'autre ». (Il est curieux de faire constituer une Commission permanente de la même façon qu'une Commission non-permanente. Si la Commission n'est constituée qu'au moment du conflit, c'est une dangereuse perte de temps.) Elle est composée de trois membres, dont deux sont ressortissants des parties et le troisième désigné d'accord. Les membres sont nommés pour trois ans et, semble-t-il, révocables.

« Si l'une des parties n'accepte pas les propositions de la Commission de conciliation, ou ne se prononce pas dans le délai fixé par son rapport, la question sera, à la requête de l'une ou l'autre partie, portée devant le Conseil de la S. D. N., qui statuera conformément à l'article 15 du Pacte de la Société. » (Art. 24, al. 1.) En effet, le litige étant certainement, cette fois, d'ordre politique, c'est sur l'article 15 qu'il convient de s'appuyer. Le souci de donner une grande place à la

S. D. N. est encore manifeste dans l'article 15 du traité : « Le présent Pacte, conforme au Pacte de la S. D. N., ne pourra être interprété comme restreignant la mission de celle-ci de prendre, à tout moment, et nonobstant toute procédure de conciliation et d'arbitrage, les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix du monde. » Il ne faut, sans doute, voir en cet article qu'une affirmation de loyalisme et de confiance sans lui donner un sens très précis vis-à-vis du traité lui-même. L'article ne fait d'ailleurs allusion qu'à l'article 11 du Pacte et ne dit point qu'une des parties puisse porter le différend devant le Conseil à fin d'examen pendant qu'une procédure est ouverte par la Commission de conciliation. La possibilité pour le Conseil de prendre à tout moment « les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations » n'a d'ailleurs jamais été contestée.

SECTION II. — LES TRAITÉS AMÉRICAINS

Après la guerre, les Etats-Unis étaient restés longtemps à l'écart du mouvement qui portait les Etats d'Europe à conclure entre eux des traités d'arbitrage ou de conciliation. Autrefois, pourtant, ils en avaient été les plus fervents promoteurs. Sans doute faut-il voir dans cette abstention un effet de la politique générale des Etats-Unis, de l'application plus stricte de la doctrine de Monroe, de l'éloignement volontaire de la

S. D. N. et de toute affaire européenne. Cependant les Etats américains passaient entre eux des traités d'arbitrage collectifs. Et un peu plus tard, le gouvernement des Etats-Unis, sortant de son abstention, allait conclure des conventions particulières avec les Etats d'Europe.

§ 1. — *Traités des Etats-Unis avec les Etats d'Europe.*

— Le mouvement de la « guerre hors la loi » avait renoué les relations contractuelles des Etats-Unis et de l'Europe. Sur ce principe des négociations avaient eu lieu, un Pacte avait été conclu (*Pacte de Paris* ou *Pacte Kellogg*).

En 1928, les Etats-Unis reprirent le mouvement qui en 1912 et dans les années suivantes avait porté M. Bryan à passer des conventions avec de nombreux Etats. Cette nouvelle politique, excellente dans son principe, n'est pas, dans son application, aussi intéressante et efficace qu'elle pourrait l'être, car dédaignant tous les progrès qui avaient été faits ces dernières années dans la technique de ces conventions, le gouvernement des Etats-Unis s'inspira purement et simplement du système Bryan. Ce système, excellent à son époque, justement par ce qu'il comportait de vague et par conséquent de rassurant pour les Etats soucieux de garder leur liberté d'action, est loin d'être parfait à l'heure actuelle, et certainement inférieur aux conventions analogues rédigées en Europe, aux conventions de Locarno, par exemple.

Avec chaque Etat, le gouvernement des Etats-Unis conclut deux traités, l'un d'arbitrage, l'autre de conciliation, signés le même jour. Tous les traités, dans chacune des deux catégories, sont identiques. Voici la liste des Etats avec lesquels les Etats-Unis en ont conclus jusqu'en 1930¹ :

Allemagne (5 mai 1928) ;
Finlande (7 juin 1928) ;
Autriche (16 août 1928) ;
Tchécoslovaquie (16 août 1928) ;
Yougoslavie (21 janvier 1929) ;
Bulgarie (21 janvier 1929) ;
Hongrie (26 janvier 1929) ;
Ethiopie (26 janvier 1929) ;
Roumanie (21 mars 1929) ;

Pour connaître l'économie de ces traités, il suffit de lire le premier article de chacun des traités jumeaux ; ils contiennent tout l'essentiel. Les traités sont d'ailleurs fort courts.

Article 1 des traités d'arbitrage : « Tous différends concernant des affaires internationales dans lesquelles les H. P. C. se trouvent engagées par suite de la prévention d'un droit allégué par l'une à l'encontre de l'autre en vertu d'un traité ou autrement, qui n'auront pu être réglés par la voie diplomatique ou par l'ap-

1. De Marténs, *Recueil de Traités*. Pour les traités de 1928 : 3^e série, t. XX, n^o 423, 70, 441, 444. Pour les traités de 1929, 3^e série, t. XXI, p. 169, 174, 178, 183 et 357.

plication du recours à une Commission appropriée de conciliation et qui en raison de leur nature susceptible d'une décision appliquant les principes du droit et de l'équité peuvent être jugés, seront soumis à la Cour permanente d'arbitrage établie à La Haye par la convention du 18 octobre 1907 ou à un autre tribunal compétent... »

Article 1 des traités de conciliation : « Tous différends qui viendraient à s'élever entre le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et le gouvernement de..., de quelque nature qu'ils soient, lorsque les procédés diplomatiques ordinaires auront échoué et que les H. P. C. n'auront pas recouru à un tribunal compétent, seront soumis, pour enquête et rapport, à une Commission permanente internationale constituée selon la procédure prescrite à l'article suivant ; et les H. P. C. conviennent de ne point se déclarer la guerre ou commencer les hostilités pendant l'enquête et avant la remise du rapport en question ¹. » :

L'économie de ces traités est donc celle-ci :

Les litiges juridiques seront soumis à la Cour d'arbitrage de La Haye. Néanmoins les parties pourront se mettre d'accord pour les soumettre auparavant à la procédure de conciliation. Tous les litiges (politiques ou juridiques) qui n'auraient pas été soumis à un

1. La traduction que nous donnons est une traduction officielle celle des traités Etats-Unis-Roumanie; ces traités — ainsi que les traités avec la Yougoslavie — sont rédigés en anglais et en français, les deux textes faisant également foi.

autre mode de règlement seront portés devant la Commission de conciliation.

Ce système est défectueux à bien des égards :

1° Dans le traité d'arbitrage, on édicte que tous les litiges d'ordre juridique doivent être arbitrés. Mais, dans le traité de conciliation, on paraît admettre qu'un tel litige n'ait pas été soumis à la Cour d'arbitrage et qu'il doive, par conséquent, être déféré à la Commission de conciliation. Il est vrai que même les litiges juridiques peuvent être déferés à la Commission à condition d'être ensuite arbitrés si la tentative de conciliation échoue. Est-ce cela que le traité de conciliation sous-entend ? Cependant les deux cas supposent des conditions différentes : d'ordinaire la Commission peut être saisie par une seule des parties, tandis qu'un litige juridique ne peut être soumis à la conciliation qu'après accord des parties. Il n'y a dans les traités aucune précision à cet égard.

2° Le système, malgré la dualité des traités, est incomplet. En effet, si pour un litige non-juridique l'essai de conciliation échoue, il n'est rien prévu. D'ailleurs les litiges non-juridiques devraient être extrêmement rares ; car les traités donnent comme critérium des litiges juridiques : « un droit contesté », ce qui est très général, et qu'ils soient susceptibles d'une décision « appliquant les principes du droit et de l'équité », ce qui a aussi un sens très large.

Les Commissions prévues sont constituées ainsi :

« La Commission internationale sera composée de cinq membres nommés comme il suit : un membre appartenant à chaque pays sera choisi par son gouvernement, un membre appartenant à un troisième pays sera choisi par chacun des gouvernements ; le cinquième membre sera choisi d'un commun accord par les deux gouvernements ; il est bien entendu que ce dernier ne sera pas un national de l'un ou de l'autre pays. Les frais de la Commission seront supportés par moitié par les deux gouvernements. » (Art. 2, al. 1.)

Comment la Commission sera-t-elle saisie ? Le texte ne le dit pas. Il dit seulement que la Commission « pourra... spontanément offrir à l'unanimité ses services ».

Le rapport devra être achevé « dans l'année suivant le jour où elle (la Commission) aura déclaré avoir commencé l'enquête », à moins que le délai ne soit restreint d'un commun accord.

§ 2. — *Traités collectifs entre Etats américains.* — Le premier traité collectif américain qui rentre dans le cadre de cette étude est un traité conclu le 29 janvier 1902 entre dix Etats de l'Amérique centrale et septentrionale. Il instituait le recours à l'arbitrage (avec certaines restrictions) et l'emploi d'une Commission d'enquête. Un autre traité, signé le 25 mai 1915 (mais non ratifié) entre l'Argentine, le Brésil et le Chili (et souvent appelé traité A. B. C.), organise une procédure

de conciliation pour compléter le recours à l'arbitrage prévu dans des traités antérieurs.

Mais ces traités ont été dépassés en intérêt et en importance par d'autres plus récents, notamment par le traité continental signé à Santiago de Chili par seize Etats américains, le 3 mai 1923¹. C'est un traité uniquement de conciliation. Il soumet à ce mode de règlement tous les différends qui n'auraient pu être soumis à l'arbitrage en vertu des traités existants. (L'enquête de la Commission de conciliation peut s'étendre même à un différend de nature juridique si les traités existants n'ont pas prévu pour lui l'arbitrage ou un autre mode de règlement.)

Deux Commissions permanentes seront constituées, l'une siégeant à Washington (E.-U.), l'autre à Montevideo (Uruguay). Mais ce ne sont pas des Commissions d'enquête. La Commission d'enquête et de conciliation n'est pas permanente. Les auteurs du traité ont ainsi résolu les difficultés qu'il y a à créer une Commission permanente en plusieurs Etats. Les deux Commissions sus-nommées sont formées des trois agents diplomatiques américains les plus anciens, accrédités dans les capitales où elles ont leur siège. Elles ont pour seule fonction de recevoir de la partie intéressée la demande de convocation de la Commission d'enquête et de la notifier aussitôt à l'autre partie. La Commission d'en-

1. *Etude méthodique des conventions d'arbitrage*, etc, Société des Nations, Genève, 1927, p. 158.

quête se compose de cinq membres. Chacun des gouvernements en désigne deux, lors de la convocation, dont l'un pourra être un de ses nationaux. Le cinquième, qui remplira les fonctions de président, sera élu, par les membres déjà nommés, parmi les ressortissants d'un Etat qui ne soit pas déjà représenté dans la Commission. S'il y a plus de deux Etats intéressés dans le différend, le nombre des commissaires pourra être augmenté afin que chaque partie ait une égale représentation dans la Commission.

Les parties ont, après le rapport de la Commission, un délai de six mois pour s'arranger, au bout duquel elles retrouvent leur liberté d'action.

Peut-être pourrait-on discuter dans ce traité la formation de la Commission, la nécessité des Commissions permanentes, etc. Mais il semble avoir eu en vue, comme la plupart des traités américains, plus encore l'établissement d'un moratoire de guerre qu'une procédure de conciliation. Et à cet égard il atteint certainement son but.

Une autre manifestation intéressante, et la dernière en date, est la « Convention générale de conciliation interaméricaine » adoptée par la Conférence panaméricaine de Washington, le 5 janvier 1929¹. Cette Convention est suivie d'une autre, signée le même jour, et qui porte le nom de « Traité général d'arbitrage interaméricain ». Ces deux traités forment un ensemble

1. Voir l'*Europe nouvelle* du 13 avril 1929.

analogue à ceux des traités d'arbitrage et de conciliation conclus avec plusieurs Etats européens. L'économie générale en est la même. Les litiges juridiques sont soumis à l'arbitrage, les autres, à la conciliation. Sont considérés comme compris parmi les litiges juridiques ceux qui appartiennent à quatre catégories énumérées — précisément celles de l'article 13 du Pacte de la S. D. N. La Convention n'institue pas de nouvelles Commissions de conciliation. Elle se rapporte à la Commission d'enquête créée par le traité de Santiago de Chili, du 3 mai 1923, en spécifiant que cette Commission aura un rôle de conciliation. Les deux Commissions permanentes établies par le même traité seront également tenues d'exercer les fonctions de conciliation jusqu'à ce que la Commission d'enquête soit constituée. Ce traité améliore très nettement le précédent. Il a été signé par vingt Etats américains.

CHAPITRE X

LA CONCILIATION A LA SOCIÉTÉ DES NATIONS DE 1925 A 1930

SECTION I. — LES TRAVAUX DU COMITÉ D'ARBITRAGE ET DE SÉCURITÉ

La question de la conciliation, qui était restée en suspens depuis la Résolution de 1922 — à part ce qui lui revenait dans le protocole de Genève et dans la proposition du gouvernement danois — reprit soudain beaucoup d'actualité dans l'année 1928, grâce au Comité d'arbitrage et de sécurité qui, ayant pour programme de rechercher les moyens d'assurer aux Etats une plus grande sécurité, donna une part de son étude aux méthodes pacifiques de résolution des conflits.

Le Comité d'arbitrage et de sécurité trouva pour ainsi dire son travail préparé par les nombreux traités d'arbitrage et de conciliation que les Etats concluaient entre eux depuis plusieurs années. Le Comité n'eut qu'à s'inspirer des méthodes élaborées par les chancelleries et employées couramment. Mais, avant d'entrer dans le détail de ses travaux, il faut en connaître l'origine.

Le Comité d'arbitrage et de sécurité a été créé au

mois de novembre 1927. C'est une émanation de la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement.

L'année même du protocole de Genève avait été décidée la réunion d'une Conférence du désarmement qui devait se tenir au mois de juin de l'année suivante. Le Conseil avait déjà prévu la création de Commissions chargées de la préparer. Par suite de la non ratification du protocole, cette préparation et la Conférence elle-même furent renvoyées à la suite de l'Assemblée de 1925. Les circonstances se trouvaient justement très favorables, en 1925, à la reprise de la question du désarmement. Entre temps, il y avait eu Locarno. Les idées semées dans les esprits par le protocole de Genève germaient peu à peu. L'entrée de l'Allemagne dans la S. D. N. avait opéré une détente et fait naître de grands espoirs pacifistes.

La sixième Assemblée (1925) invita donc le Conseil à créer une Commission préparatoire à la Conférence du désarmement. Le Conseil la créa dans sa session de décembre 1925. La Commission préparatoire se réunit pour la première fois à Genève, le 18 mai 1926.

On savait depuis 1922 — époque à laquelle cela avait été reconnu — que la question du désarmement était intimement liée à celle de la sécurité et que les puissances n'accepteraient de diminuer ou seulement de limiter leurs armements que si elles étaient par ailleurs plus assurées contre les risques d'une attaque.

Mais l'étude de la sécurité à la Commission du désarmement se heurtait à un obstacle. Le gouvernement des Etats-Unis avait déclaré qu'il ferait volontiers partie de cette Commission, mais que n'étant pas membre de la S. D. N., il ne pourrait participer à aucuns travaux ayant pour but d'établir entre les Etats des garanties de sécurité. Pour avoir la participation des Etats-Unis, sans laquelle un programme général de désarmement naval n'eut pas été possible, on sépara la question du désarmement de celle de la sécurité et on confia l'étude de cette dernière à un Comité du Conseil. Cette disjonction de deux termes liés jusque-là était trop grande ; le Comité du Conseil était un organe trop différent par sa nature de la Commission, et, d'autre part, les grandes puissances, ayant toujours tendance à laisser aux Etats la plus grande marge possible de liberté, faisaient peu avancer la question de la sécurité. La véritable formule ne fut trouvée qu'à la fin de l'année 1927. L'Assemblée de 1927 invita, par l'entremise du Conseil, la Commission du désarmement à constituer un Comité d'arbitrage et de sécurité¹. Ce Comité fut créé à la quatrième session de la Commission du désarmement (du 30 novembre au 3 décembre 1927). Dans le discours d'ouverture de cette session, M. Loudon (Pays-Bas), président de la Commission, expliquait ainsi la nécessité d'un nouvel

1. Résolution V, du 26 septembre 1927.

organisme : « Nous nous étions rendu compte, au printemps dernier — et la VIII^e Assemblée, depuis, l'a confirmé à l'unanimité — que la poursuite de ces études était entravée par l'absence d'un sentiment général de sécurité qui paraissait indispensable à la fixation d'un niveau réduit des armements... L'Assemblée a compris cette difficulté. C'est pourquoi, par l'entremise du Conseil, elle a chargé notre Commission de constituer un Comité spécial d'arbitrage et de sécurité, afin de rendre possible la continuation de nos travaux... »

La Commission du désarmement n'était encore arrivée à aucun résultat. De profonds désaccords subsistaient entre ses membres, surtout en ce qui concerne les armements navals. Par la suite, elle n'eut pas plus de succès. Elle allait perdre son temps avec la fantaisiste proposition soviétique de désarmement total, cependant que d'autres difficultés résultaient de la participation de l'Allemagne qui montrait une grande hâte d'aboutir sans prendre pour cela les moyens appropriés.

Le Comité d'arbitrage et de sécurité tint sa première session à Genève, les 1^{er} et 2 décembre 1927¹. En faisaient partie les premiers délégués de tous les Etats siégeant à la Commission du désarmement, sauf les représentants des Etats-Unis et de la Russie. Il élit

1. Documents de la Commission du Désarmement, série V (C. 667, M. 225, 1927, IX).

M. Benès comme président, MM. Urrutia et Uden comme vice-présidents et arrêta son programme de travail. Il fut décidé que les questions à étudier seraient rangées en trois groupes et que chaque groupe ferait l'objet d'un rapport spécial. C'est ainsi que M. Holsti (Finlande) fut chargé de rédiger un rapport sur les accords d'arbitrage, M. Politis (Grèce) sur les accords de sécurité et M. Rutgers (Pays-Bas) sur certains articles du Pacte. Ces trois commissaires se réunirent à Prague, du 26 janvier au 1^{er} février 1928, sous la présidence de M. Benès. Les membres du Comité furent invités à envoyer leurs suggestions. Les gouvernements suédois, norvégien, britannique et allemand envoyèrent chacun un memorandum. En général, ceux-ci s'inspiraient plus ou moins des conventions de Locarno. Le memorandum britannique exprimait une note un peu différente : « La distinction fondamentale entre les litiges d'ordre juridique et les litiges d'ordre non juridique est un élément qui ne doit pas être perdu de vue lors de l'élaboration de tout modèle de convention de conciliation... Les litiges non juridiques ne sauraient être résolus par l'application d'aucune règle de droit... En conséquence, les litiges de cette dernière catégorie ne devraient pas être soumis à des juges accoutumés à appliquer des règles de droit. Il conviendrait de déconseiller les traités qui prescrivent que si les parties n'acceptent pas les recommandations d'une Commission de conciliation, le litige

devra être soumis à la Cour permanente de justice internationale. » Le memorandum allemand sur les avantages qu'il y aurait à développer la procédure de conciliation, soit devant le Conseil de la S. D. N., soit devant des Commissions particulières, et à mettre les procédures de conciliation prévues par les traités bilatéraux en rapport organique avec les procédures prévues par le Pacte. Les commissaires réunis à Prague étudièrent ces suggestions, coordonnèrent leurs rapports et rédigèrent pour ceux-ci une note explicative en manière d'introduction.

La deuxième session du Comité d'arbitrage et de sécurité s'ouvrit à Genève le 20 février 1928. Sur la base des trois rapports, le Comité rédigea des traités modèles de règlement judiciaire, de règlement arbitral, de conciliation et de garantie mutuelle, collectifs et bilatéraux.

A la troisième session (Genève, 27 juin-4 juillet), on procéda à une seconde lecture de ces traités et plus particulièrement à l'étude des conventions bilatérales.

Bref, à la fin de sa troisième session, le Comité avait établi divers modèles de traités comportant des engagements gradués et qui, par là même, pouvaient convenir à tous les gouvernements, quel que soit le degré auquel ils voudraient s'engager. En outre, sur la proposition de la délégation allemande, le Comité avait établi un projet de traité « en vue de renforcer les

moyens de prévenir la guerre », par lequel les Etats s'engageaient à exécuter les recommandations non obligatoires du Conseil.

Le Comité classa les modèles de traités qu'il avait rédigés en trois groupes :

- 1° Conventions de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire ;
- 2° Traité collectif d'assistance mutuelle,
Traité collectif de non agression,
Traité bilatéral de non agression ;
- 3° Traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre.

Le premier groupe, le seul où la procédure de conciliation soit appliquée, comportait six traités : trois généraux et trois bilatéraux. Nous empruntons à la note introductrice du premier groupe les passages essentiels ayant trait aux caractères distinctifs de ces modèles.

« Le Comité présente trois modèles de conventions générales (A, B, C) et trois modèles de conventions bilatérales (*a*, *b*, *c*) conçues sur le même type. Les textes des conventions générales et des conventions bilatérales sont en principe semblables, sauf les adaptations nécessaires.

« Les deux premières conventions (conventions A et B) prévoient l'arbitrage et la conciliation ; la troisième convention (C) prévoit exclusivement une procédure de conciliation. »

« *Convention A.* — L'économie de la Convention A est la suivante :

« 1° Les litiges d'ordre juridique sont soumis obligatoirement à un règlement judiciaire ou arbitral et facultativement à une procédure de conciliation préalable.

« Si les parties ne décident pas de recourir à un tribunal spécial ou, ayant décidé d'y recourir, elles ne tombent pas d'accord pour rédiger le compromis, le litige est porté par voie de requête devant la Cour permanente de justice internationale.

« 2° Les litiges d'ordre non juridique sont soumis obligatoirement à une procédure de conciliation.

« La composition de la Commission de conciliation et la nomination de ses membres, son fonctionnement et son rôle sont les mêmes dans les trois conventions...

« En cas d'échec de la conciliation, le litige doit être porté devant un tribunal arbitral composé de cinq membres.

.....

« *Convention B.* — La Convention B est conçue sur le même principe que les conventions d'arbitrage et de conciliation conclues à Locarno.

« 1° Les litiges d'ordre juridique sont portés devant la Cour permanente de justice internationale, sauf accord des parties pour recourir à un tribunal arbi-

tral. Les règles sont les mêmes que dans la Convention A.

« 2° Les litiges d'ordre non juridique sont soumis simplement à une procédure de conciliation. Si elle échoue, les différends peuvent être portés devant le Conseil de la S. D. N., conformément à l'article 15 ou à l'article 17 du Pacte.

« *Convention C.* — Le Comité a estimé que bien peu d'Etats jugeant impossible de souscrire aux obligations d'arbitrage et de règlement judiciaire générales ou limitées des Conventions A et B voudraient refuser de souscrire à la Convention C., qui prévoit simplement une procédure de conciliation.

« La composition, le fonctionnement et le rôle de la Commission de conciliation prévus dans cette Convention sont, dans l'ensemble, la reproduction des dispositions contenues dans le traité d'arbitrage et de conciliation de Locarno. Il est seulement laissé une latitude plus grande aux parties ; notamment, il est stipulé que la Commission de conciliation pourra être permanente ou spéciale... »

SECTION II. — L'ACTE GÉNÉRAL D'ARBITRAGE

L'ensemble de ce projet fut transmis par le Comité à la troisième Commission de l'Assemblée, présidée par M. Politis. Celle-ci demanda à la première Commission son avis juridique. Les deux Commissions constituèrent un sous-comité mixte pour étudier le

projet. En général, ce projet ne rencontra pas, dans ces diverses Assemblées, une approbation unanime. Au contraire, il suscita de nombreuses critiques. La plus importante fut celle que l'on tira de la pluralité des conventions générales. Avec ce système, fit remarquer M. Unden, entre deux Etats dont l'un est partie à la Convention B et l'autre à la Convention C, aucune convention n'est applicable. Les rédacteurs des textes avaient, il est vrai, permis à un Etat de signer plusieurs conventions. Mais cette disposition ne fut pas jugée suffisante. M. Limburg (Pays-Bas) fit une autre critique : Si deux Etats, dit-il, adhèrent tous les deux à la Convention A et à la Convention C, après l'échec de la conciliation, la Convention A prévoit un règlement judiciaire ou arbitral, la Convention C le recours au Conseil suivant l'article 15 du Pacte. Quelle voie doit être suivie ? M. Rollin (Belgique) parla également en faveur d'une convention unique.

Pour remédier aux inconvénients énoncés, deux méthodes furent envisagées : celle d'un protocole commun, reliant les trois conventions, et celle de la fusion en un acte unique. Ce fut la seconde méthode qui fut adoptée. Un Acte général fut rédigé comprenant quatre chapitres, dont les trois premiers reproduisent les dispositions caractéristiques des trois Conventions C, B, A, et dont le quatrième réunit les dispositions générales de ces Conventions. Offert à la libre adhésion des Etats, l'Acte général peut être accepté en tout ou en partie. Il

a, déclara M. Politis, président de la troisième Commission, tous les avantages des traités généraux pris isolément et a, en outre, bien plus de souplesse.

L'Acte général, de même que les modèles A, B et C, ne nécessite pas de signature ni de ratification. Il suffit que les gouvernements déclarent y adhérer, après avoir, bien entendu, obtenu de leur Parlement les autorisations nécessaires. L'adhésion de deux Etats suffit pour sa mise en vigueur.

Les modèles de conventions bilatérales furent conservés.

L'Acte général comporte quatre chapitres : le premier consacré à la conciliation, le second au règlement judiciaire, le troisième à l'arbitrage et le quatrième aux « dispositions générales » qui s'appliquent aux trois chapitres précédents et à l'ensemble de l'Acte.

Les chapitres particuliers consacrés à la conciliation, au règlement judiciaire et à l'arbitrage sont la reproduction (avec les adaptations nécessaires) des projets correspondants de conventions générales et sont semblables également aux conventions bilatérales. Le premier offre la réunion de dispositions connues, employées déjà dans les traités de conciliation, et de quelques précisions plus particulières. Ainsi, la Commission peut être permanente ou spéciale (art. 2). La quasi-totalité des traités conclus jusqu'alors prévoyait des Commissions permanentes. Sans doute n'a-t-on pas voulu obliger les Etats qui adhéraient à

l'Acte général à constituer, deux à deux, des Commissions dont il faudrait alors un grand nombre. — Si l'une des parties demande la constitution d'une Commission permanente, celle-ci devra être constituée dans les six mois (art. 3). — La Commission est formée selon la méthode ordinaire. Ses membres sont élus pour trois ans, rééligibles et révocables (art. 4). — Si, lorsqu'il s'élève un différend, il n'existe pas de Commission permanente, la Commission spéciale sera constituée dans les trois mois de la demande adressée par l'une des parties à l'autre (art. 5). — La nomination des commissaires à désigner en commun a été particulièrement étudiée :

« Si la nomination des commissaires à désigner en commun n'intervient pas dans les délais prévus aux articles 3 et 5, le soin de procéder aux nominations nécessaires sera confié à une tierce puissance choisie d'un commun accord par les parties ou, si celles-ci le demandent, au président en exercice du Conseil de la S. D. N.

« Si l'accord ne s'établit pas au sujet d'aucun de ces procédés, chaque partie désignera une puissance différente et les nominations seront faites de concert par les puissances ainsi choisies.

« Si, dans un délai de trois mois, ces deux puissances n'ont pu tomber d'accord, chacune d'elles présentera des candidats en nombre égal à celui des

membres à désigner. Le sort déterminera lesquels des candidats ainsi présentés seront admis. »

On remarquera la tendance, manifeste dans l'alinéa 1, de donner à la S. D. N. un rôle plus important, une sorte de droit de regard sur la procédure particulière de conciliation. Cette tendance est confirmée par l'article 9 :

« La Commission de conciliation se réunira, sauf accord contraire des parties, au siège de la S. D. N. ou en tout autre lieu désigné par son président.

« La Commission pourra, en toute circonstance, demander au secrétaire général de la Société des Nations de prêter son assistance à ses travaux. »

Dans l'article 11 se remarque une assez curieuse distinction entre la procédure de conciliation et la procédure d'enquête : « Sauf accord contraire des parties, sa procédure qui, dans tous les cas, devra être même sa procédure qui, dans tous les cas, devra être contradictoire. En matière d'enquête, la Commission, si elle n'en décide autrement à l'unanimité, se conformera aux dispositions du titre III de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux. » La procédure d'enquête paraît donc subsister de façon autonome. Mais la Commission de conciliation ne peut s'en contenter. Elle doit aussi « s'efforcer de concilier les parties ». L'enquête et la conciliation étant forcément liées et

assumées par le même organe, la distinction est plus formelle que réelle ; il s'agit, en réalité, de deux phases d'une même procédure.

L'article 15 est la reproduction exacte de l'article correspondant des Conventions de Locarno : même rôle de la Commission, même procès-verbal à la fin de ses travaux, même délai de six mois pour ceux-ci.

Le chapitre II est consacré au règlement judiciaire. En voici le premier article (a. 17) : « Tous différends au sujet desquels les parties se contesteraient réciproquement un droit seront, sauf les réserves éventuelles..., soumis pour jugement à la Cour permanente de justice internationale, à moins que les parties ne tombent d'accord, dans les termes prévus ci-après, pour recourir à un tribunal arbitral. Il est entendu que les différends ci-dessus visés comprennent notamment ceux que mentionne l'article 36 du statut de la Cour permanente de justice internationale. » On a adopté, pour définir les litiges juridiques, l'expression locarnienne. La dernière phrase de l'article montre bien que cette expression était, dans l'esprit des rédacteurs, plus large, plus compréhensive que l'énumération donnée dans l'article 36 du statut de la Cour. Elle comprend, en effet, quelques cas qui ne rentrent dans aucune des quatre catégories¹. Mais ceux-ci semblent d'importance secondaire. D'ailleurs, même dans ces

1. Voir Henri-A. Rolin, *L'arbitrage et le Comité de Sécurité de la Société des Nations*, R. D. I. L. C., 1927, p. 600,

cas, il s'agirait d'une contestation au sujet d'un droit, que ce droit soit coutumier ou ait pour objet le paiement d'une indemnité, d'un loyer, etc.

Le règlement arbitral, objet du chapitre III, a lieu — obligatoirement ou non, selon que l'Etat signataire a souscrit ou non à ce chapitre — pour les différends soumis à la procédure de conciliation (à titre principal) lorsque cette procédure a échoué. Le tribunal arbitral est constitué, sauf accord contraire, de la même façon que la Commission de conciliation. Les parties doivent conclure un compromis dans un délai de trois mois à partir de la constitution du tribunal ; faute de cela, le tribunal sera saisi par la requête de l'une des parties.

Le chapitre IV contient les « dispositions générales ». On y indique (art. 38) que les adhésions peuvent s'appliquer : soit à l'ensemble de l'Acte, soit seulement aux dispositions relatives à la conciliation et au règlement judiciaire (chap. I et II), ainsi qu'aux dispositions générales concernant ces procédures, soit seulement aux dispositions relatives à la conciliation (chap. I), ainsi qu'aux dispositions générales concernant cette procédure. « Les parties contractantes ne pourront se prévaloir des adhésions d'autres parties que dans la mesure où elles-mêmes auront souscrit aux mêmes engagements. »

Ainsi donc, si l'on adopte l'ensemble de l'Acte, l'économie du système est la suivante : les litiges non-juri-

diques sont soumis à la procédure de conciliation, puis à l'arbitrage ; les litiges juridiques sont soumis à la Cour de justice.

Si l'on adopte seulement les deux premiers chapitres, l'économie est la même que ci-dessus, sauf que la procédure de conciliation n'est pas suivie d'arbitrage.

Si l'on adopte seulement le premier chapitre, les différends de toute nature seront soumis à la seule procédure de conciliation.

Les litiges juridiques pourront toujours, dans les deux premiers systèmes, être soumis préalablement à la procédure de conciliation (art. 20, al. 1).

L'article qui fut l'objet de plus de discussions fut sans doute celui des « réserves ». Finalement ces réserves furent réduites à trois : les faits antérieurs, les différends que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats, les différends « portant sur des affaires déterminées, ou des matières spéciales nettement définies, telles que le statut territorial, ou rentrant dans des catégories bien précises ». Ces réserves, d'ailleurs, sauf mention expresse, ne s'étendent pas à la procédure de conciliation, pour les parties qui ont adhéré à l'ensemble de l'Acte.

On relève également dans les « dispositions générales » une organisation spéciale de la conciliation à plusieurs. La composition de la Commission variera suivant que les parties auront toutes des intérêts distincts ou que deux ou plusieurs d'entre elles feront

cause commune. « Dans le premier cas, ces Parties nommeront chacune un commissaire et désigneront en commun des commissaires ressortissants de tierces puissances non parties au différend, dont le nombre sera toujours supérieur d'un à celui des commissaires nommés séparément par les Parties. Dans le second cas, les Parties faisant cause commune se mettront d'accord pour nommer en commun leur propre commissaire et concourront avec l'autre ou les autres Parties pour la désignation des commissaires tiers. »

Les trois Conventions bilatérales proposent des systèmes de règlement analogues à ceux de l'Acte général, suivant que l'adhésion s'étend à trois, à deux ou à un seul chapitre. La convention *a* correspond à l'ensemble de l'Acte : tous les différends aboutissent à une solution obligatoire. La convention *b* ne diffère de la précédente qu'en ce que le règlement arbitral ne suit pas la procédure de conciliation pour les litiges non-juridiques. « Si, dans le mois qui suivra la clôture des travaux de la Commission de conciliation, les parties ne se sont pas entendues, le différend sera régi par l'article 15 du Pacte de la S. D. N. » (Art. 24, § 1.) (Une note exprime que, si la convention est conclue entre un membre de la Société et un Etat non membre, il convient de remplacer la mention de l'article 15 par celle de l'article 17). Cette disposition, laissant enten-

dre que, pendant la procédure de conciliation, l'article 15 n'avait pas lieu d'être appliqué, confirme ce qui a été dit précédemment au sujet du concours de compétence entre le Conseil et les Commissions. La convention *c* correspond au chapitre I de l'Acte général. Elle soumet tous les litiges à la procédure de conciliation.

Quelle est la valeur de cet ensemble ? Les conventions bilatérales ne méritent que des approbations. Ce ne sont pas d'ailleurs des documents destinés à être signés ; ils n'ont qu'une valeur de modèles. Leur influence amènera peut-être l'unification des traités d'arbitrage et de conciliation, ou, plus exactement, la limitation des types adoptés aux trois modèles proposés. Cela rendrait possible une jurisprudence de ces traités et plus facile leur étude.

Quant à l'Acte général, qui n'est pas un modèle de convention, mais la convention même à laquelle les Etats doivent adhérer, son importance est beaucoup plus grande. Il fut le sujet de presque tous les débats de l'Assemblée sur les travaux du Comité d'arbitrage et de sécurité. Il n'est pas exempt de reproches. Les première et troisième Commissions avaient cru résoudre toutes les difficultés en fusionnant les trois traités généraux en un acte général. Mais l'acte unique comporte également des défauts ; M. Rollin avait préconisé l'acte unique avec cet argument qu'il serait plus

facilement compris et accepté par les Parlements ; que ceux-ci autoriseraient plus volontiers une adhésion s'étendant à deux ou trois chapitres d'un même acte que deux ou trois adhésions à des conventions distinctes. Ce sont là questions de pure forme. Bien des difficultés demeurent. Sans doute résultent-elles de caractères essentiels à une convention générale. Par exemple : deux Etats A et B ont adhéré à l'ensemble de l'Acte. Un troisième Etat désire se lier avec l'Etat A, par le règlement judiciaire et la conciliation, mais n'admet vis-à-vis de l'Etat B que la conciliation. S'il adhère à l'Acte entier, il sera lié dans les mêmes conditions avec les deux Etats A et B. Il ne pourra donc conclure que des traités bilatéraux. Autre considération : il est beaucoup plus difficile à un Etat de s'engager dans les liens d'une convention générale ouverte à tous de façon permanente, par laquelle il se trouvera lié avec d'autres Etats venant signer après lui et qu'il ignore. Dans un acte bilatéral, on sait avec qui l'on contracte. Dans un acte général ouvert, on ne le sait pas. Tout cela fait douter du succès unanime de l'Acte général. Il est entré en vigueur au cours de l'Assemblée de 1929, car il suffisait pour cela de l'adhésion de deux Etats. Mais il est encore très peu général. La Norvège et la Suède l'ont accepté pour la conciliation et le règlement judiciaire, la Belgique pour tous les chapitres. Ce sont, pour le moment, les seuls adhérents. Le Parlement français n'a pas encore

voté le projet d'adhésion, mais ce vote n'est pas douteux. La France réserverait les traités d'arbitrage conclus ou à conclure et la faculté de recourir à l'examen du Conseil pour les différends ayant trait à des prétentions de nature à porter atteinte aux traités existants, au régime politique et économique de l'Etat et à l'organisation de sa défense nationale. On a fait remarquer, en effet, avec raison, que l'Acte général aboutissait au dessaisissement de la fonction conciliatrice du Conseil. C'est un grand danger. Pour les questions importantes, d'intérêt national qui ne seraient pas spécialement techniques, les Etats recourront plus facilement au Conseil qu'à un tribunal d'arbitre où même à une Commission de conciliation dont les propositions n'auraient pas assez d'autorité.

L'Acte général apparaît comme l'aboutissement du mouvement vers une convention générale de règlement des conflits.

Dès son origine, presque, la S. D. N. a cherché à réaliser cet acte unique qui compléterait le Pacte et aurait la même extension. Elle l'a tenté avec le Protocole de Genève de 1924, mais alors sans succès. Elle l'a de nouveau tenté en 1928 avec l'Acte général et pense cette fois y avoir réussi.

Dans cette large tendance vers une convention générale se distingue la recherche particulière d'une organisation générale de la conciliation, ou, plus simple-

ment, d'un traité général de conciliation. L'idée en avait été exprimée, dès 1922, dans la Résolution votée par l'Assemblée, le 22 septembre, pour recommander la procédure de conciliation. Le préambule se terminait ainsi : « L'Assemblée émet le vœu que la compétence des Commissions s'étende au plus grand nombre possible de litiges et que la mise en pratique des conventions spéciales d'Etat à Etat, recommandées par la présente Résolution, permette l'établissement, dans un avenir prochain, d'une convention générale ouverte à l'adhésion de tous les Etats. » Ce vœu fut repris plusieurs fois depuis, tant dans les travaux de la S. D. N. que dans ceux des auteurs. Il est enfin réalisé. L'avenir dira si cette réalisation porte tous les fruits qu'on en espère. Le sort de la convention générale de conciliation est d'ailleurs lié à celui de l'Acte général dont elle n'est qu'un des chapitres.

A côté de cette Convention générale, demeurent les traités particuliers de conciliation. On peut considérer, comme nous l'avons fait, que la conclusion d'un si grand nombre de traités a fait passer dans la pratique la théorie de la méthode conciliatoire. C'est, en effet, un résultat très important que les gouvernements aient adopté cette forme nouvelle de règlement des différends que certains d'entre eux avaient défendue et préconisée avec beaucoup de volonté et d'esprit de suite. C'en est un autre non moins remarqua-

ble, que la S. D. N., après s'être montrée peu favorable à la création de procédures particulières, ait adopté la nouvelle méthode, qu'elle en ait fait un élément de l'Acte proposé à l'adhésion de tous les Etats, qu'elle recommande même la conclusion de traités particuliers et en propose un modèle. Mais la pratique comporte un degré de plus, et c'est l'application de ces conventions. Il n'a pas manqué ces dernières années de sujets de mésentente entre les Etats, sur des points particuliers qui auraient pu faire l'objet de procédures de conciliation. Pourtant, aucun traité de conciliation n'a encore été appliqué. On a donné de cette abstention plusieurs raisons¹ : la répugnance qu'éprouvent les ministres des Affaires étrangères à transférer dans le domaine international les petits litiges, à y mêler des nationaux des Etats tiers, et aussi la difficulté matérielle de réunir les commissaires. Ces raisons sont, sans doute, les véritables, mais sont peu justifiées. Il est probable que les gouvernements ne resteront pas longtemps sans recourir à un moyen si commode qui a, sur le jugement de la Cour ou la sentence arbitrale, le double avantage d'être plus discret et de ne pas entraîner d'obligation. Un pas dans cette voie a été fait aux Conférences de La Haye de 1928 et 1929, dans lesquelles les gouvernements français et allemands sont convenus de porter

1. P. Ruegger, *Le fonctionnement pratique des Commissions de conciliation*, R. D. I. L. C., 1929, n° 1, p. 91.

devant les commissions prévues par la Convention de Locarno certains différends qui pourraient naître à l'occasion de l'évacuation par les troupes françaises des zones rhénanes occupées.

La conciliation a pris, semble-t-il, avec les Commissions de conciliation, sa forme définitive. Quelques modifications pourront venir améliorer la nomination des membres (surtout en cas de conciliation collective), faciliter la réunion de la Commission, etc. Le principe de la Commission internationale demeurera. La procédure de conciliation qui, avec les traités Bryan, avait fait son entrée dans le droit international à l'ombre de la procédure d'enquête, s'est développée très rapidement, jusqu'à prévaloir sur sa compagne et à donner son nom à la nouvelle méthode que leur union avait fait naître. Elle s'est, pour ainsi dire codifiée peu à peu dans les nombreux traités de conciliation conclus depuis la Grande Guerre. Elle prend rang désormais, au même titre que le règlement judiciaire et l'arbitrage, parmi les moyens offerts aux Etats pour terminer pacifiquement leurs conflits.

APPENDICE

LE MOUVEMENT EN FAVEUR DE LA CONCILIATION

Dans une étude consacrée à la conciliation il serait injuste d'oublier les travaux que des groupements indépendants ont consacrés au développement et à l'expansion de cette méthode. On a vu déjà, dans le chapitre consacré aux projets de société des nations, la place donnée à la conciliation par les auteurs de ces projets. La plupart des études qui suivent tendent également à créer un organe spécial et universel de conciliation.

L'une des premières voix qui s'élevèrent en faveur de la conciliation fut celle de l'Union interparlementaire de la Paix. Cette institution, à l'époque des traités Knox et Bryan, avait mis la procédure de conciliation au programme de ses travaux. En 1912, la délégation russe à l'Union présentait un projet d'organisation de la médiation dont l'auteur était M. Efrémoff, président de la délégation. Ce projet prévoyait la création d'un Institut international de médiateurs dont les membres (vingt membres titulaires et dix suppléants) seraient élus à la majorité par les puissances réunies aux Conférences de la Paix (qui devaient se tenir périodiquement), sur une liste pour laquelle chaque puissance présenterait quatre candidats au plus. Le rôle de

médiateur serait tenu, non plus par des Etats, mais par une organisation internationale spéciale, composée elle-même de particuliers, ce qui lèverait les méfiances des petits Etats en éloignant tout soupçon d'intervention.

De la médiation par des particuliers à la conciliation, il n'y a qu'un pas. Cette médiation organisée aurait même pu s'appeler conciliation ; elle en a déjà les caractères.

Vint la guerre, qui interrompit les réunions des associations internationales. En 1921, l'Union interparlementaire reprit ses conférences et se réunit à Stockholm. La délégation allemande présenta un projet de M. Schücking tendant à la création, dans le cadre de la S. D. N., d'un conseil de conciliation dépourvu de caractère politique. On retrouve ici, en partie, l'idée qui avait motivé, l'année précédente, les amendements présentés à la première Assemblée de la S. D. N. par les gouvernements norvégien et suédois : diminuer le rôle du Conseil en tant que médiateur. Mais les amendements scandinaves qui transféraient la procédure de conciliation à des commissions particulières nommées par les parties avaient aussi pour but de décentraliser la Société des Nations, en laissant une plus grande marge de liberté à l'initiative des Etats.

La discussion du projet Schücking n'eut pas lieu, mais la Conférence interparlementaire vota une résolution dans laquelle elle déclarait approuver le

principe d'une organisation non politique de l'enquête et de la médiation, et attirait sur ce problème l'attention du Conseil et de l'Assemblée.

Le vœu plusieurs fois émis d'un organe central et spécial de conciliation fut repris en 1924 à l'Union des Associations pour la Société des Nations, qui se réunit à Lyon. L'Association russe présenta un « projet d'organisation mondiale de la médiation et de la conciliation » de M. Efrémoff ¹. Il s'agissait de créer, à la Société des Nations, un organe qui serait pour la médiation ce que la Cour permanente de justice internationale est pour le règlement judiciaire. Il serait composé de personnes privées, indépendantes de leurs gouvernements respectifs ; son rôle serait de faciliter la solution des conflits politiques et d'intérêts. La crainte du caractère gouvernemental du Conseil de la S. D. N. a poussé les Etats à établir, par traités, des procédures particulières ; mais, remarque l'auteur du rapport, pour que chaque Etat soit lié avec tous les autres, il faudrait plus de deux mille traités et autant de commissions. Ceci fait conclure à la nécessité de traités généraux. Mais, là encore, il y a un inconvénient : la difficulté d'organiser la commission pour que celle-ci reste impartiale lorsqu'il y a plusieurs Etats en conflit, par exemple, l'un d'un côté et deux de l'autre. C'est pourquoi M. Efrémoff préfère au système des traités généraux une organisation interna-

1. Voir la *Conciliation internationale*, 1925, et Efrémoff : *l'Organisation de la médiation*, R. D. I. L. C., 1925, p. 201.

tionale unique : un « Institut international de médiation et de conciliation ». Cependant, comme il est désirable que le développement de la conciliation ne se poursuive pas en dehors de la S. D. N., l'Institut serait un organe de la Société, et créé par elle.

La conciliation fut aussi évoquée devant l'Institut de Droit international, à sa session de Lausanne, en 1927. Le comte Rostworowsky y présenta un rapport sur « la procédure de conciliation¹ ». Ce rapport était suivi d'un projet de convention internationale en cinq articles qui édictait quelques règles générales pour l'élaboration des traités de conciliation. L'Institut adopta ce projet, avec quelques modifications, sous la forme d'une résolution.

L'auteur du rapport s'était prononcé pour les conventions bilatérales de préférence aux conventions générales. Les premières étaient, disait-il, plus faciles à organiser, le caractère de permanence n'entraînant pour elles aucune difficulté. L'Institut ne voulant pas cependant décourager la conclusion de conventions générales les mit avec les autres sur un pied d'égalité. La Commission recommandée dans le projet (a. 3) est celle de forme classique. Les experts peuvent être nommés en remplacement de certains membres (ce qui est admis par tous les traités) ou en surnombre (ce qui est nouveau, les traités existants ne prévoyant, en outre des commissaires, que des « agents » des par-

1. Voir *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1927, et *R. D. I. L. C.*, 1928, p. 108 et *R. D. I.*, 1927, p. 579.

ties). Le projet soumet tous les différends à une Commission de conciliation (à moins qu'une autre convention ne s'y oppose). C'est, on le voit, le type des traités suisses (traité du deuxième type, les plus nombreux). Enfin, le rapport sera présenté confidentiellement aux gouvernements des Etats en litige et ceux-ci seront priés de donner leur opinion (a. 5).

Ce bref aperçu suffira peut-être pour montrer que la méthode de conciliation a trouvé partout de nombreux partisans. La création d'un organe spécial de conciliation à la Société des Nations ne paraît pas pouvoir être jamais réalisée. Le Conseil n'abandonnera pas les prérogatives que les grandes puissances lui ont jalousement conférées. Mais les procédures particulières de conciliation pourront encore être développées et peut-être recevoir une organisation générale qui en faciliterait l'application. C'est dans ce sens que doivent désormais porter les efforts de ceux qui veulent faire de la conciliation une garantie pratique et habituelle de la paix.

Vu : Le Doyen,
H. BERTHELEMY.

Vu . Le Président,
G. DE LAPRADELE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

ADATCI et VISSCHER (de). — *Examen de l'organisme et des statuts de la S. D. N.*, 1923.

BROWN (Philip Marshall). — *La conciliation internationale.*

E FREMOFF. — *La Conciliation internationale* (Académie de Droit international de La Haye, 1927, III, t. XVIII).

FAUCHILLE. — *Traité de Droit international public.*

GRALINSKY. — *Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux*, 1925.

HOLJER. — *La solution pacifique des litiges internationaux.*

— *Le Pacte de la Société des Nations.*

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. — *Annuaire* (années 1922 et 1927, t. II).

LODER. — *Institutions judiciaires et de conciliation.* La Haye, 1917.

LANGE. — La préparation de la Société des Nations pendant la guerre (dans *Les Origines et l'Œuvre de la Société des Nations*, t. I).

MANDELSTAM. — *La Conciliation internationale d'après le Pacte et la jurisprudence du Conseil de la Société des Nations* (Académie de Droit international, 1926, IV, t. XIV).

MUNCH. — Les Etats neutres et le Pacte de la Société des Nations (*Les Origines et l'œuvre de la Société des Nations*, t. I).

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 4 août 1919.

POLITIS. — *Les nouvelles tendances du Droit international.*

PILLET. — *Les Conférences de La Haye.*

SCHUKING et WEHBERG. — *Die Satzungen des Volkerbunden.*

STRUPP. — *Eléments de Droit international public.*

XXX. — Les Commissions de conciliations à la Société des Nations (*Revue générale de Droit international public*, 1922 et Pedone, Paris, 1923.)

Etude méthodique des conventions d'arbitrage et des traités de sécurité mutuelle déposés auprès de la Société des Nations.
(Publications de la S. D. N., Genève, 1927.)

ARTICLES DE REVUES

BROWN (Philip Marshall). — Arbitrage et Justice (*R. D. I. L. C.*, 1924, n° 4-5).

DIENA. — Le Traité de conciliation entre l'Italie et la Suisse, (*R. D. I. L. C.*, 1925, n° 1-2).

EFREMOFF. — L'organisation de la médiation (*R. D. I. L. C.* 1925, n° 1-2).

— Les traités de conciliation de 1924 (*R. D. I. L. C.*, 1925 n° 6).

— Le premier traité collectif européen de conciliation (*R. D. I. L. C.*, 1926, p. 357).

ERICH. — Les projets de convention élaborés par le Comité d'Arbitrage et de sécurité (*R. D. I. L. C.*, 1928, n° 3).

GORGÉ. — L'évolution de la conciliation internationale (*R. D. I. L. C.*, 1926, n° 6 et 1927 n° 1).

MAKOWSKI. — Conciliation, arbitrage et règlement judiciaire (*R. D. I. P.*, 1927, p. 273).

POLITIS. — L'avenir de la médiation (*R. D. I. P.*, t. XVII, p. 131).

— Les accords de Locarno (*R. D. I. L. C.*, 1925 n° 6).

ROLIN (Henri-A.). — L'arbitrage et le Comité de sécurité de la Société des Nations (*R. D. I. L. C.*, 1927).

ROUSSEAU. — Les travaux du Comité d'arbitrage et de sécurité et l'interprétation du Pacte (*R. D. I. P.*, 1928, n° 3-4).

RUGGERS. — Le fonctionnement pratique des commissions de conciliation (*R. D. I. L. C.*, 1929, p. 91).

SCHINDLER. — Les traités de conciliation et d'arbitrage conclus par la Suisse (*R. D. I. L. C.*, 1925, p. 816).

SIBERT. — La sécurité internationale et les moyens proposés pour l'assurer de 1919 à 1925 (*R. D. I. P.*, 1925, p. 194).

VISSCHER (de). — L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec (*R. D. I. L. C.*, 1924, p. 213)

— Le projet de convention de conciliation entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède (*R. D. I. L. C.*, 1924, n° 3).

— Justice et médiation internationales (*R. D. I. L. C.*, 1928, n° 1-2 et 3).

— La procédure de conciliation devant la Société des Nations (*R. D. I. L. C.*, 1923, n° 1).

ABRÉVIATIONS

R. D. I. L. C. : Revue de Droit international et de Législation comparée.

R. D. I. P. : Revue générale de Droit international public.

TABLE DES CHAPITRES

	Pages
Introduction	7
Chapitre premier. — La conciliation avant la Société des Nations ...	17
I. Les Commissions internationales d'enquête.....	17
II. Les traités Knox.....	27
III. Les traités Bryan.....	32
Chapitre II. — La Conciliation dans les projets de Société des Nations	38
Chapitre III. — La conciliation dans le Pacte de la Société des Nations	53
I. Nécessité de la médiation	53
II. Différence entre la médiation du Conseil et l'ancienne forme de médiation.....	55
III. Compétence du Conseil.....	59
IV. La procédure	63
V. L'examen par l'Assemblée.....	71
Chapitre IV. — Les amendements scandinaves	73
I. Exposé des amendements.....	74
II. Des amendements scandinaves à la Résolution du 22 septembre 1922	82
Chapitre V. — La situation des commissions de conciliation vis-à-vis de la Société des Nations	93
Chapitre VI. — Caractères généraux des traités de conciliation	109
§ 1. Constitution de la commission.....	112
§ 2. Buts de la commission.....	118
§ 3. La procédure	119
§ 4. Les résultats de la procédure.....	121

	pages
Chapitre VII. — Les Traités (1^{re} partie)	124
I. Les traités suédois et quelques traités de l'Europe orientale	124
II. Les traités suisses.....	135
III. Les traités allemands.....	144
Chapitre VIII. — La conciliation à la Société des Nations de 1922 à 1925	150
I. Le Protocole de Genève.....	150
II. Les accords de Locarno	154
Chapitre IX. — Les traités (2^e partie)	165
I. Traités belges, espagnols et autres.....	165
II. Traités américains	175
Chapitre X. — La conciliation à la Société des Nations de 1925 à 1930	184
I. Les travaux du Comité d'Arbitrage et de sécurité.....	184
II. L'Acte général	192
Appendice. — Le mouvement en faveur de la conciliation	207

Bordeaux. — Imp. J. Bière, 18-20, rue du Peugue. — 1930.

